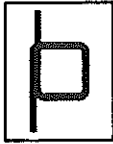


Bureau du Plan

25

Décembre 1987

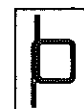
FISCALITE ET CALCUL ECONOMIQUE



Bureau du Plan

Bruxelles, décembre 1987.

FISCALITE ET CALCUL ECONOMIQUE



AVERTISSEMENT

Les analyses contenues dans ce "Planning Paper" ont alimenté une contribution faite sur ce thème au symposium international organisé à Louvain-la-Neuve les 19, 20 et 21 janvier 1987, à l'occasion du 20ème anniversaire du C.O.R.E. (Center for Operations Research and Econometrics), sous le titre "Research and Decision in Economics, Management and Engineering".

C'est ainsi d'ailleurs qu'elles sont rédigées tantôt en anglais, tantôt en français.

Le problème traité n'a rien perdu de son actualité depuis lors, bien au contraire, compte tenu des projets de réforme fiscale qui se sont succédés à un rythme accéléré depuis lors.

Aussi, a-t-on eu le souci d'actualiser certaines conclusions dans une "Postface" qui ne sera sûrement pas le dernier mot sur ce thème...



TEN GELEIDE

De studies, die in deze "Planning Paper" zijn opgenomen, maakten deel uit van een bijdrage over het erin behandelde onderwerp op het internationaal symposium dat bij gelegenheid van de 20' verjaardag van de C.O.R.E. (Center for Operations Research and Econometrics), op 19, 20 en 21 januari 1987 te Louvain-la-Neuve werd georganiseerd onder de titel "Research and Decision In Economics, Management and Engineering".

Dit is ook de reden waarom ze nu eens in 't Engels, dan weer in 't Frans zijn opgesteld.

Het behandelde onderwerp is vandaag nog even actueel. Meer zelfs, het feit dat steeds meer plannen inzake fiscale hervorming sedertdien het licht hebben gezien, heeft de actualiteit ervan nog aangescherpt.

Een en ander is dan ook de reden geweest waarom wij gemeend hebben bepaalde besluiten te moeten actualiseren in een "Nawoord", dat gewis niet het laatste over het onderwerp zal zijn...



TABLE DES MATIERES

	Page
PREFACE – VOORWOORD	
La décision en matière de politique fiscale et les études d'impact macro-économique par M. ENGLERT (Bureau du Plan) Deux exemples contradictoires : l'opération MARIBEL (1981) et la loi du 1er août 1985	6
1. Introduction	6
2. L'opération MARIBEL (1981)	7
3. La loi du 1er août 1985	11
4. Conclusions	16
Analysis of a Special Fiscal Measure in favor of Risk Capital par J.-M. DELPORTE (Ministère des Finances)	
I. Indebtedness and Risk Capital : The Crisis in Belgium in the late 1970's and Early 1980's	18
II. A Description of Royal Decrees 15 ans 150	21
III. Results at the End of 1983	22
IV. The "Cooreman" Section and New Investments	26
V. The "Cooreman" Section and Employment	29
VI. Impact on Public Finances	29
VII. Royal Decrees 15 ans 150 and Equity	30
VIII. Conclusions	31
Bibliography	33
Le calcul économique appliqué à la fiscalité immobilière par Ph. DELHEZ et G. VERSCHEURE (Bureau du Plan)	
	34
Introduction	34



1. Les calculs dits de dépense fiscale	34
2. Les modèles macroéconomiques	36
3. Les approches microéconomiques et/ou sectorielles et notamment le "retour au Trésor"	37
Conclusion	40
Références	42
Compensatory Energy Taxes and European Economic Integration par F. BOSSIER, N. GOUZEE, St. STANDAERT, P. STRUMELLE (Bureau du Plan)	43
I. Introduction	43
II. Belgian Energy Import Dependence and the Need for Countervailing Taxes after the Price Collapse of 1986	44
III. The Issue of Indirect Tax Harmonization the European Community : Belgium's Present Position	47
IV. The Consequences of an Energy Tax Increase on the Belgian Economy : a Simulation with the Model HERMES	49
V. Conclusion	57
CONCLUSIONS...	58
...et POSTFACE	61
BESLUITEN...	64
...en NAWOORD	67
REFERENCES - REFERENTIES	70



FISCALITE ET CALCUL ECONOMIQUE

PREFACE

1. Les réformes fiscales sont à l'honneur ou au moins à la mode...

Dans les 24 pays membres de l'O.C.D.E., il n'en est pas un seul dans lequel des changements plus ou moins importants au système fiscal ou parafiscal n'aient été apportés récemment, ou tout au moins ne soient étudiés, proposés, voire programmés (1).

La Belgique n'échappe pas à ce mouvement et les projets et contre-projets de réforme fiscale s'y succèdent à une cadence accélérée.

Tous se réfèrent, bien sûr, aux objectifs d'équité ou de neutralité fiscale, de simplification ou d'harmonisation, etc..., mais tous font état également de retombées économiques bénéfiques, grâce auxquelles les réformes proposées "s'autofinanceraient", au moins partiellement.

Qu'en est-il exactement ? Existe-t-il des techniques de calcul économique qui permettent de départager ces différents projets, tout au moins au niveau de leurs mérites économiques ? Sont-elles appliquées en Belgique, dans quelle mesure ont-elles pesé sur la décision politique ?

Autant de questions auxquelles s'efforce de répondre le présent "Planning paper".

2. Mais d'abord qu'entend-on par calcul économique, et plus spécialement lorsqu'il s'applique à la fiscalité ?

Selon J. LESOURNE (1964), le calcul économique a pour objet "de comparer les solutions qui nous sont offertes en ce qui concerne l'utilisation des ressources rares à usages alternatifs".

Au sens strict, il s'agit donc essentiellement d'une approche microéconomique qui, en matière de finances publiques a donné lieu à de nombreux développements et applications surtout dans le domaine du choix des investissements publics et de la tarification des biens et services publics.

Jusqu'ici toutefois, les pouvoirs publics belges n'ont eu recours qu'exceptionnellement aux analyses coûts-bénéfices, dans le domaine des investissements publics et, lorsque cette méthode a été utilisée, son impact sur la décision a été des plus limités. En matière de tarification, l'absence de calcul économique est plus nette encore.

(1) Voir notamment à cet égard R.P. HAGEMANN, B.R. JONES et R.B. MONTADOR (1987).



3. C'est à partir du calcul économique **privé** que la rationalité économique a fait le plus d'incursions dans le domaine de la fiscalité. L'analyse microéconomique de l'influence des dispositions fiscales sur les décisions d'investissement et sur leur financement est, en effet, largement répandue dans la littérature.

Menée en mettant en évidence pour le décideur public l'impact de ses décisions, cette démarche représente une forme d'application du calcul économique à la fiscalité. Il s'agit plutôt de ce que l'on appelle une analyse d'incidence (1).

L'analyse d'incidence fiscale étudie les effets de la politique fiscale sur le bien-être général. Elle permet donc une évaluation des décisions à prendre en matière fiscale, au regard des fonctions traditionnellement attribuées à l'impôt : incidence allocative, incidence distributive, incidence incitative.

4. En comparaison des analyses coûts-bénéfices, cette forme de calcul économique est encore nettement plus confidentielle en Belgique. Les analyses menées par M. GERARD (1984 et 1986), essentiellement à partir d'études sur la discrimination fiscale entre les modes de financement des entreprises, constituent pourtant un début d'application pratique dont le développement et la multiplication sont hautement souhaitables.

Utilisant une nouvelle approche de l'analyse d'incidence, notamment les travaux de M.A. KING (1983), cette démarche est, en fait, une tentative d'élaboration d'un véritable modèle microéconomique permettant de mesurer à la fois l'incidence distributive et l'incidence allocative de décisions prises en matière de fiscalité.

5. L'utilisation en fiscalité du calcul économique, dans sa définition stricte d'analyse d'incidence étant à ce point embryonnaire, nous avons délibérément élargi notre approche pour retenir comme définition du calcul économique, **toute méthode quantitative par laquelle on tente d'évaluer les retombées économiques de politiques alternatives en matière fiscale et parafiscale.**

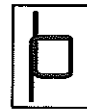
En tout état de cause, le calcul économique n'est certes pas le critère unique de prise de décision. Il a pour vocation de fournir des indications aussi complètes et précises que possible (compte tenu de l'état des connaissances en la matière), quant à l'impact sur les variables économiques des mesures envisagées.

A cet égard, le calcul économique est complémentaire de considérations plus particulièrement politiques ou sociales dont il permet de préciser la rationalité économique.

6. A l'aide de cinq exemples concrets puisés dans l'actualité des dernières années, on tentera de mettre en évidence les facteurs favorisant ou empêchant le recours à la méthode économique.

Chacun de ces cas est significatif dans la mesure où il pose, en termes différents, la contribution de la méthode économique à la prise de décision en matière fiscale.

(1) Pour un survey général, voir L.J. KOTLIKOFF et L.H. SUMMERS (1986) et plus récemment R.P. HAGEMANN, e.a. (op.cit).



-
- **L'opération MARIBEL (1981)** : diminution des cotisations patronales de sécurité sociale à concurrence de 30 milliards, compensée pour moitié par une hausse de la T.V.A. et pour l'autre moitié par une hausse des droits d'accises.
 - **La loi du 1er août 1985** mettant en oeuvre un plan pluriannuel de réduction de la fiscalité directe (indexation des barèmes fiscaux, augmentation du minimum non imposable, extension des règles applicables en matière de décumul et de fractionnement).
 - **Les arrêtés 15 et 150 (1982)** visant tous deux à favoriser les investissements des entreprises et à améliorer leur structure financière comprenant essentiellement deux volets :
 - . volet Cooreman : possibilité de création d'actions nouvelles en bénéficiant d'exonérations à l'impôt des sociétés et à l'impôt des personnes physiques,
 - . volet Monory-De Clercq : déduction, sous certaines conditions et limites, à l'impôt des personnes physiques des sommes consacrées à l'achat ou à la souscription d'actions belges ou de parts de fonds de placement spécialement agréés.
 - **La fiscalité immobilière** et plus particulièrement le relèvement de la T.V.A. sur la construction de logements de 6 % à 17 % (1986).
 - **Le problème de la taxation des produits pétroliers**, depuis la baisse du prix du brut (1985-1986).
7. Enfin, on s'efforcera de dégager quelques **conclusions** de ces expériences. Toutefois, les projets de réforme fiscale et partant les analyses relatives à leurs retombées économiques s'étant multipliés depuis début 1987, nous avons eu le souci d'actualiser ces conclusions dans une "**postface**" qui n'est sûrement pas la dernière sur ce sujet ...



FISCALITEIT EN ECONOMISCHE CALCULUS

VOORWOORD

1. De belastinghervorming staat in het brandpunt van de belangstelling.

Van de 24 O.E.S.O.-landen is er geen enkel waar er recentelijk geen min of meer belangrijke wijziging aan het belasting- of sociale premiestelsel werd aangebracht, of waar er op zijn minst geen dergelijke wijziging werd bestudeerd, voorgesteld of geprogrammeerd (1).

België vormt hierop geen uitzondering en de plannen en tegenplannen voor een belastinghervorming volgen er elkaar steeds sneller op.

Alle beroepen zich uiteraard op doelstellingen qua billijkheid of fiscale neutraliteit, vereenvoudiging of harmonisering, enz., maar tevens maken zij gewag van heilzame economische gevolgen, dank zij welke de voorgestelde hervorming zich ten minste ten dele "zelf zou financieren" (terugverdieneffect).

Wat is daar nu echt van aan? Bestaan er economische calculustechnieken die het mogelijk maken die verschillende plannen te rangschikken naar hun economische verdienste? Worden zij in België toegepast en in welke mate hebben zij op de politieke besluitvorming een invloed gehad?

Allemaal vragen waarop in deze "Planning Paper" getracht wordt een antwoord te geven.

2. Eerst en vooral, wat verstaat men onder economische calculus, en dit meer bepaald wanneer het begrip op de fiscaliteit wordt toegepast.

Volgens J. LESOURNE (1964) heeft de economische calculus tot doel "de comparer les solutions qui nous sont offertes en ce qui concerne l'utilisation des ressources rares à usages alternatifs".

In enge zin gaat het bijgevolg vooral om een micro-economische benadering die inzake overheidsfinanciën tal van ontwikkelingen en toepassingen heeft gekend, met name op het gebied van de keuze van de overheidsinvesteringen en van de tarifiering van de overheidsgoederen en -diensten.

Maar tot op heden werd evenwel door de Belgische overheid voor de overheidsinvesteringen slechts uitzonderlijk een beroep gedaan op de kosten-batenanalyses en wanneer die methode dan toch werd toegepast, was de weerslag ervan op de besluitvorming nog zeer beperkt. Inzake tarifiering werd de economische calculus nog minder gehanteerd.

(1) Zie in dat verband o.a. R.P. HAGEMANN, B.R. JONES en R.B. MONTADOR (1987).



3. Het is via de op **de particuliere sector** toegepaste economische calculus dat de economische rationaliteit het verst op het terrein van de fiscaliteit is getreden. De micro-economische weerslag van de invloed van de fiscaliteit op de investeringsbeslissingen en op de financiering hiervan is inderdaad ruim in de literatuur terug te vinden.

Een dergelijke analyse, wanneer zij voor de openbare besluitnemer de weerslag van zijn beslissingen nader toelicht, vormt een soort van toepassing van de economische calculus op de fiscaliteit. Of beter nog zou men kunnen zeggen dat het hier gaat om wat een "Tax incidence"-analyse wordt genoemd (1).

De "Tax incidence"-analyse bestudeert de gevolgen van het fiscaal beleid op het algemeen welzijn. Zij maakt het mogelijk een evaluatie van de inzake fiscaliteit te nemen beslissingen te maken in het licht van de aan de belastingen gewoontegetrouw toegekende functies : allocatie, distributie en incitatie.

4. Vergeleken met de kosten-baten-analyses is die vorm van economische calculus in België nog veel minder verspreid. De analyses van M. GERARD (1984 en 1986), die hoofdzakelijk uitgingen van studies omtrent de fiscale discriminatie tussen de financieringswijzen van de bedrijven, vormen nochtans een begin van praktische toepassing. Het is hoogst wenselijk dat dergelijke analyses nog verder zouden worden uitgediept en nog talrijker zouden worden uitgevoerd.

Mede dank zij een nieuwe benadering van de "Tax incidence"-analyse, met name de onderzoeken van M.A. KING (1983), zijn zij in feite een poging tot de bouw van een waarachtig micro-economisch model aan de hand waarvan en het distributief en het allocatief effect van qua fiscaliteit genomen beslissingen kunnen worden gemeten.

5. Daar de toepassing op het gebied van de fiscaliteit van de economische calculus, in de enge betekenis van "Tax incidence", dus nog in de kinderschoenen staat, hebben wij bewust het begrip ruimer aangepakt en als definitie van de economische calculus aangenomen, **elke kwantitatieve methode waardoor gepoogd wordt de economische weerslag van een alternatief beleid inzake fiscaliteit en parafiscaliteit te evalueren.**

Hoe dan ook, de economische calculus is zeker en vast niet het enige in acht te nemen criterium bij de besluitvorming. Hij heeft tot taak zo volledige en precieze gegevens als mogelijk (rekening houdend met de stand van de kennis ter zake) te verstrekken wat betreft de weerslag van de geplande maatregelen op de economische variabelen.

De economische calculus is hier complementair aan meer in het bijzonder politieke of sociale overwegingen, waarvan hij de economische rationaliteit nader kan belichten.

6. Aan de hand van vijf concrete voorbeelden die de jongste jaren de actualiteit gehaald hebben, zullen wij trachten de factoren aan te duiden die het beroep op de economische methode bevorderen of verhinderen.

(1) Voor een algemeen overzicht, zie L.J. KOTLIKOFF en L.H. SUMMERS (1986) en recentelijker R.P. HAGEMANN, e.a. (op. cit.).



Eik van die gevallen is in zoverre interessant dat het de bijdrage van de economische methode tot de besluitvorming inzake fiscaliteit op een verschillende wijze benadert.

- . **De MARIBEL-operatie (1981)** : vermindering van de werkgeversbijdrage voor sociale zekerheid ten bedrag van 30 miljard, gecompenseerd voor de ene helft door een B.T.W.-verhoging en voor de andere door een stijging van de accijnzen.
- . **De wet van 1 augustus 1985** ter uitvoering van een meerjarenplan ter vermindering van de directe fiscaliteit (indexering van de belastingschalen, opvoering van het niet belastbaar minimum, uitbreiding van de regels inzake decumulatie en splitting).
- . **De besluiten 15 en 150 (1982)** die beide tot doel hebben de bedrijfsinvesteringen te bevorderen en de financiële structuur van de bedrijven te verbeteren; zij bestaan uit twee delen :
 - deel Cooreman : mogelijkheid nieuwe aandelen te creëren met vrijstelling van vennootschapsbelasting en personenbelasting,
 - deel Monory-De Clercq : aftrek, onder bepaalde voorwaarden en grenzen, inzake personenbelasting van de bedragen besteed aan de aankoop van of intekening op Belgische aandelen of aandelen van speciaal erkende beleggingsfondsen.
- . **De onroerende fiscaliteit** en in het bijzonder de B.T.W.-verhoging op de woningbouw van 6 % tot 17 % (1986).
- . **Het probleem van de belasting op de olieproducten** sedert de prijsdaling van de ruwe olie (1985-1986).

7. Tenslotte zullen wij trachten uit die voorbeelden enkele **besluiten** te trekken. De plannen voor een belastinghervorming en bijgevolg ook de analyses omtrent de economische weerslag hiervan zijn evenwel sinds het begin van 1987 steeds talrijker geworden. Daarom ook is het onze zorg geweest die besluiten te actualiseren in een "**nawoord**" dat gewis niet het laatste over dit onderwerp zal zijn.....



LA DECISION EN MATIERE DE POLITIQUE FISCALE ET LES ETUDES D'IMPACT MACROECONOMIQUE

DEUX EXEMPLES CONTRADICTOIRES : L'OPERATION MARIBEL (1981) ET LA LOI DU 1er AOUT 1985

M. ENGLERT
(Bureau du Plan)

1. Introduction

Ce n'est qu'à partir des années septante que les études d'impact macroéconomique prennent véritablement place dans le débat sur la politique économique en Belgique. A l'aide des modèles macroéconomiques RENA d'abord et MARIBEL ensuite (et depuis peu, à l'aide du modèle ma-crosectoriel HERMES également), le Bureau du Plan présente à intervalles réguliers un diagnostic prévisionnel à moyen terme et effectue des variantes dont les résultats éclairent les choix de politique économique.

L'insertion de ces travaux dans le paysage institutionnel belge est, pour l'essentiel, double :

- ils constituent un élément d'information dont le gouvernement peut tenir compte;
- ils constituent le cadre prévisionnel de référence sur base duquel les partenaires sociaux (syndicats, patronat, travailleurs indépendants) réunis dans les organes officiels de concertation (1) s'accordent de dialoguer; de même, les résultats des variantes fournissent la mesure des impacts macroéconomiques des alternatives de politique économique imaginées par ces mêmes partenaires sociaux.

Les conclusions des études de ce type ne sont bien entendu qu'un élément parmi ceux qui guident la décision politique. La présente contribution tend à l'illustrer à l'aide d'un exemple où deux recommandations quant à la politique fiscale pratiquement identiques, émises par le Bureau du Plan à quatre ans d'intervalle, ont été suivies par des orientations de politique économique radicalement différentes. Il s'agit en l'occurrence de travaux montrant l'intérêt du glissement d'un certain montant de cotisations patronales vers la T.V.A.

(1) Conseil Central de l'Economie, Conseil National du Travail.



2. L'opération MARIBEL (1981)

2.1 A l'époque, l'idée d'un découplage entre l'assiette des cotisations de sécurité sociale et la rémunération du seul facteur travail n'était pas neuve. Il n'y a pas lieu ici de revenir sur cette problématique. Contentons-nous de rappeler qu'elle est fondée tant sur des préoccupations quant au niveau absolu du coût salarial que sur des considérations relatives au rapport entre les coûts des différents facteurs de production.

C'est cependant l'approfondissement de la crise qui fait faire du chemin au principe d'un remplacement d'une partie des cotisations patronales de sécurité sociale par un relèvement de la T.V.A. Les partenaires sociaux et les responsables politiques y voient un moyen de rétablir la compétitivité des entreprises, sérieusement en péril au début des années 1980, sans devoir nécessairement toucher au salaire-poche réel.

En effet, le tableau 1 illustre clairement la détérioration du paysage macroéconomique belge en 1980, notamment au niveau du commerce extérieur et des profits.

Tableau 1 – Grands indicateurs macroéconomiques (Belgique, 1960-1980)

	1960	1970	1980
Croissance : P.N.B. en volume (p.m.) (1)	5.3	6.2	3.7
Prix : consommation privée (1)	0.1	2.7	5.8
Emploi : chômage complet au 30 juin (2)	103.7	68.0	322.2
Profits : bénéfice brut des entreprises (3)	5.4	6.1	4.0
Commerce extérieur : exportation nette (3)	0.2	2.6	-3.5
Finances publiques : solde net à financer, ens. de l'Etat (3)	-4.3	-2.3	-10.0

(1) Taux de croissance annuel en %.

(2) Milliers de personnes.

(3) % du P.N.B.

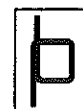
Source : Banque de données MARIBEL.

C'est sur cette toile de fond que fin 1980, les partenaires sociaux demandent au Bureau du Plan de simuler une telle réforme.

2.2 La simulation réalisée par celui-ci transférait sur la T.V.A. les cotisations d'une branche importante de la sécurité sociale – les pensions – dont les cotisations représentaient en 1981 environ 2,30 % du P.N.B.

Les résultats de l'exercice s'avéraient particulièrement intéressants.

L'opération, calibrée pour avoir un impact budgétaire neutre à court terme, entraînait une réduction ex-ante du salaire-coût de 6,4 % et impliquait l'instauration d'un prélèvement du type T.V.A. de 2,5 %. En dépit du maintien de l'indexation des salaires, la hausse des prix



généralisée à court terme ne compensait pas au niveau des salaires la baisse du salaire-coût (fondamentalement parce que l'assiette de la T.V.A. est bien plus large que celle des cotisations patronales). A moyen terme, l'intégration progressive de la baisse des coûts dans les prix permettait une diminution de ceux-ci.

La baisse des coûts salariaux induisait des effets positifs sur l'ensemble des grandeurs réelles de l'économie, à travers un redémarrage de l'exportation de biens et services en volume. Le P.N.B., l'emploi et partant l'investissement des entreprises, les finances publiques et (faiblement) la consommation privée s'amélioraient. On notait cependant un léger recul de l'exportation nette en valeur, du fait de la détérioration des termes de l'échange. L'investissement en logements progressait également, grâce à la baisse induite des taux d'intérêt.

Le tableau 2 reprend les principaux effets macroéconomiques de l'opération simulée.

Tableau 2 – Principaux résultats de l' "Opération MARIBEL" initiale, simulée par le Bureau du Plan – Ecart par rapport à la projection de référence

	Moyenne '81-'85 ou 1985
Croissance : P.N.B. en volume (1)	+0.5 %
Prix : consommation privée (1)	-1.6 %
Emploi : chômeurs complets, indemnisés ou non (2)	-93.000
Commerce extérieur : exportations nettes (3)	-0.4 %
Finances publiques : solde des opérations courantes de l'Etat (3)	+0.5 %

(1) Taux de croissance annuel moyen, 1981-1985.

(2) Unités

(3) % du P.N.B., 1985

2.3 L'opération véritablement mise en oeuvre à la mi-1981 par le Gouvernement, baptisée "Opération MARIBEL" (1), diffèrera notablement des modalités imaginées initialement par le Bureau du Plan, surtout par la modestie des montants concernés, à tel point que l'on doit parler plutôt d'expérience-pilote.

Par rapport aux formules évoquées jusqu'alors au niveau théorique, l'Opération MARIBEL présentait plusieurs différences :

(i) elle était limitée à 30 milliards de francs;

(ii) les ressources de remplacement n'étaient que pour moitié fournies par une hausse de la T.V.A.; l'autre moitié était obtenue par un relèvement des droits d'accises (alcools et café, essence et gasoil routier notamment);

(1) Du nom du modèle macroéconomique utilisé par le Bureau du Plan pour étudier les effets de cette opération.



(iii) au lieu d'être uniformément applicable à l'ensemble du personnel des entreprises, deux dispositions visaient à concentrer fortement les avantages sur les branches industrielles;

- d'une part, la réduction de cotisation patronale n'était applicable qu'aux seuls travailleurs manuels, proportionnellement beaucoup plus nombreux dans l'industrie;
- d'autre part, diverses branches d'activité étaient totalement exclues de toute application du système (même pour leur personnel ouvrier), notamment les banques, assurances et services financiers, les soins de santé, la production et la distribution de gaz, de l'électricité et du pétrole, ainsi que les institutions sans but lucratif et celles "sans finalité industrielle ou commerciale".

En résumé donc, l'opération décidée :

- était de faible ampleur;
- tentait de concentrer ses effets sur le secteur exportateur - ce qui était normal - et le secteur de la construction - ce qui s'expliquait plus difficilement;
- comprenait une hausse des accises, donc des coûts directs des entreprises.

2.4 Il était clair que si le principe de l'opération avait fait l'objet d'un large consensus, sa mise en oeuvre se heurtait à une série d'obstacles politiques et institutionnels qui, en en réduisant la portée, allaient rendre la dévaluation de 1982 inévitable.

On peut se risquer à énumérer ces obstacles de façon très générale :

- les craintes des groupes "gestionnaires" des cotisations de sécurité sociale face à une fiscalisation d'une branche importante de la sécurité sociale;
- les pressions en sens divers des différents secteurs d'activités;
- peut-être surtout, le refus de lancer une opération de grande ampleur, avant d'avoir obtenu des garanties sur "l'aménagement" de la liaison des salaires à l'index.

Peu de temps avant sa mise en oeuvre, le Bureau du Plan avait cependant simulé les principales modalités de l'opération telle qu'envisagée par le Gouvernement, en assortissant d'ailleurs l'exercice de deux variantes supplémentaires, l'une technique où la baisse de 30 milliards de cotisations patronales se répartissait sur l'ensemble de la main-d'oeuvre, l'autre "politico-économique" où l'impact inflatoire de la hausse compensatoire de la fiscalité indirecte était neutralisée au niveau de l'indexation des salaires et rémunérations.

Les principaux résultats de ces variantes sont donnés dans le tableau 3. La modestie des impacts macroéconomiques est évidente, en dépit d'une certaine progression de l'emploi.



Tableau 3 – Principaux résultats de l' "Opération MARIBEL" telle qu'envisagée par le Gouvernement, dans trois versions différentes – Ecart par rapport à la projection de référence

	Moyenne '81-'85 ou 1985
Croissance : P.N.B. en volume (1)	
- variante 1	+0.1 %
- variante 2	+0.1 %
- variante 3	+0.1 %
Prix : consommation privée (1)	
- variante 1	-0.2 %
- variante 2	-0.1 %
- variante 3	-0.6 %
Emploi : chômeurs complets, indemnisés ou non (2)	
- variante 1	-14
- variante 2	-12
- variante 3	-20

(1) Taux de croissance annuel moyen, 1981-1985.

(2) Milliers d'unités

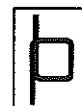
Variante 1 : baisse des cotisations patronales réparties sur les travailleurs manuels et intellectuels.

Variante 2 : opération MARIBEL décidée (à quelques modalités d'application près)

Variante 3 : neutralisation au niveau de l'indexation des salaires.

2.5 Le caractère limité des retombées macroéconomiques de l'opération dans sa formulation définitive avait donc été clairement annoncé par le Bureau du Plan. Le rétablissement de la compétitivité des entreprises se réalisera par d'autres moyens, à savoir la dévaluation de 1982 et les politiques salariales contraignantes d'accompagnement. Par ailleurs, l'Opération MARIBEL subira à partir de 1983 une nouvelle amputation à la fois quantitative et qualitative, puisque d'une part la réduction des cotisations patronales est réduite de moitié et d'autre part la hausse compensatoire de T.V.A. reste inchangée, procurant au Trésor une rentrée nouvelle qui sera affectée à une sorte de prime à l'embauche.

Au total, malgré tout, en dépit de l'échelle réduite sur laquelle l'Opération MARIBEL a finalement été appliquée, elle reste un bel exemple de processus interactif entre l'information fournie par le technicien et l'évaluation qu'en tire le décideur.



3. La loi du 1er août 1985

3.1 Début 1985, en dépit de la levée de la contrainte extérieure, du rétablissement de la compétitivité et de la disparition de l'inflation, le problème du redéploiement de la pression fiscale et parafiscale et notamment de la fiscalisation (sous l'une ou l'autre forme) des cotisations patronales de sécurité sociale reste posé, par la persistance d'un chômage massif. Deux types de prélèvement retiennent l'attention dans la perspective d'améliorer l'emploi :

- les cotisations patronales de sécurité sociale, au titre d'élément pesant à la fois, en valeur absolue, sur les coûts d'usage des facteurs de production et, en termes relatifs, sur le coût du facteur travail par rapport au coût du facteur capital;
- l'impôt des personnes physiques, accusé par les tenants de la théorie des effets d'offre de la fiscalité directe d'avoir atteint des niveaux excessifs décourageant l'offre de travail et la volonté d'entreprendre.

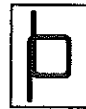
3.2 C'est dans ce contexte qu'au début de l'année 1985, les partenaires sociaux chargeaient le Bureau du Plan d'étudier une série pratiquement exhaustive de possibilités en matière de redéploiement de la pression fiscale et parafiscale qui tiennent compte de la contrainte budgétaire; autrement dit, les exercices devaient être calibrés de manière à avoir, en principe, un effet neutre sur les finances publiques, même si des variantes de réduction pure et simple de la pression fiscale ou parafiscale étaient réalisées aux fins d'analyse.

Dans cet exercice, le report d'un certain montant de cotisations patronales sur d'autres types de prélèvements occupait à nouveau une place importante. Par contre, le Bureau du Plan observait qu'au stade actuel les effets "d'offre" de la fiscalité directe ne pouvaient être mis en évidence et a fortiori mesurés. Les simulations de baisse de la fiscalité directe s'avéraient donc peu rentables du point de vue des retombées sur l'emploi.

3.3 Rappelons brièvement les principaux enseignements à tirer de cet exercice :

- a) le faible rendement (en termes d'objectifs macroéconomiques de base) d'une réduction pure et simple de la pression fiscale ou, autrement dit, le coût exorbitant pour les finances publiques de toute politique de baisse de la pression fiscale ou parafiscale visant à infléchir significativement l'évolution attendue des grands indicateurs macroéconomiques, en particulier l'emploi;
- b) la modestie des retombées macroéconomiques d'un report d'un type de prélèvement sur un autre;
- c) le fait que cependant, certaines de ces opérations de redéploiement de la pression fiscale et parafiscale permettent, à impact budgétaire à peu près nul, d'améliorer - fût-ce de façon limitée - **l'ensemble des indicateurs macroéconomiques**.

3.4 Illustrons tout d'abord le point a). Les principaux résultats des simulations de réduction de la pression fiscale et parafiscale sont repris aux lignes 1.1 à 1.5 du tableau 4. On peut relever :



-
- qu'alors que la mesure d'allègement fiscal portait a priori sur un montant de 40 milliards de francs (0,8 % du P.N.B.), l'impact maximum sur le taux de croissance du P.N.B. en volume était de 0,22 % (atteint uniquement en 1986 dans les simulations de réduction de l'I.P.P. et des cotisations patronales - lignes 1.1 et 1.3 du tableau 5);
 - que seules les réductions portant sur les cotisations patronales et sur la T.V.A. dégageaient un effet positif non négligeable sur le taux de croissance moyen de 1986 à 1989 (0,15 % pour les cotisations patronales avec une aggravation ex-post du déficit de l'Etat de 0,66 % (du P.N.B.) en 1986 et 0,47 % en 1989, 0,08 % pour la T.V.A. avec une aggravation ex-post du déficit de l'Etat de 0,66 % (du P.N.B.) en 1986 à 0,59 % en 1989);
 - que les meilleures performances sur l'emploi étaient obtenues par les deux mêmes simulations. La hausse de l'emploi dans la variante de baisse des cotisations patronales était de 0,43 % en fin de période et 0,28 % en moyenne de période; elle atteignait 0,24 % en fin de période et 0,17 % en moyenne de période dans la variante de baisse de la T.V.A. (à comparer avec les chiffres correspondants relatifs à l'aggravation du déficit de l'Etat - cf. tableau 5).



Tableau 4 - Principaux résultats des simulations relatives au redéploiement de la pression fiscale et parafiscale effectuées au début de l'année 1985

	Solde net à financer		P.N.B. en volume		Emploi		Prix à la consommation		Exportation nette														
	(Milliards F.B. courants)	(% P.N.B.)	(taux de croissance en %)	(taux de croissance en %)	(Milliers d'unités)	(taux de croissance en %)	(taux de croissance en %)	(taux de croissance en %)	(% P.N.B.)	(% P.N.B.)													
1.1 Réduction de l'impôt des Personnes Physiques	-35.9	-36.9	-39.2	-41.2	-0.68	-0.67	-0.67	-0.67	-0.07	-0.10	-0.04	+3.99	+5.17	+4.80	+4.38	+0.09	+0.10	+0.01	-0.02	-0.31	-0.47	-0.56	-0.62
1.2 Réduction de l'impôt des Sociétés	-41.2	-40.4	-39.6	-39.2	-0.82	-0.78	-0.69	-0.64	0.00	+0.03	+0.01	+0.06	+0.35	+0.71	+0.67	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.06	-0.11	-0.14
1.3 Réduction des cotisations Personnelles de sécurité sociale	-32.8	-29.8	-29.3	-28.6	-0.66	-0.57	-0.52	-0.47	+0.22	+0.20	+0.09	+3.83	+8.86	+12.87	+16.73	-0.20	-0.23	-0.09	-0.04	+0.10	+0.14	+0.18	+0.18
1.4 Réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale	-20.5	-21.8	-23.9	-26.2	-0.39	-0.41	-0.43	-0.43	+0.14	-0.04	-0.06	+2.53	+3.36	+3.18	+3.18	+0.06	+0.07	+0.01	-0.01	-0.20	-0.34	-0.39	-0.45
1.5 Réduction de T.V.A.	-28.0	-30.0	-31.4	-32.0	-0.66	-0.63	-0.59	-0.59	+0.18	+0.03	+0.05	+3.26	+5.29	+7.18	+9.07	-1.05	-0.09	-0.05	-0.01	-0.01	0.02	0.01	-0.03
2.1 Report de cotisations patronales vers la T.V.A.	-5.8	-0.7	+1.4	+2.3	-0.03	+0.07	+0.09	+0.09	+0.04	+0.18	+0.04	+0.47	+3.25	+5.31	+5.89	+0.85	-0.14	-0.4	-0.3	-0.10	+0.12	+0.15	+0.20
2.2 Report de cotisations patronales vers la T.V.A. avec neutralisation (1)	-6.3	+1.3	+5.3	+8.4	-0.07	+0.08	+0.14	+0.18	+0.06	+0.31	+0.13	+0.83	+5.67	+9.83	+12.14	+0.70	-0.32	-0.10	-0.04	+0.31	+0.43	+0.54	+0.64
2.3 Report de cotisations Patronales vers la C.E.P.P. (2)	-4.6	+2.7	+6.4	+9.4	-0.05	+0.08	+0.14	+0.18	+0.08	+0.28	+0.08	+1.54	+6.26	+9.83	+11.67	+0.20	-0.24	-0.07	-0.03	+0.17	+0.21	+0.30	+0.37

(1) Au niveau de l'indexation des salaires, traitements et prestations sociales.

(2) Cotisation sur l'Ensemble des Facteurs de Production.



Tableau 5 – Evolution de l'emploi en moyenne de période et en fin de période (en % de l'emploi dans la projection de référence) et évolution du solde net à financer (en % du P.N.B.) dans les variantes de réduction de la pression fiscale – Ecart par rapport à la projection de référence (exercice du début 1985)

	Solde net à financer (% P.N.B.)		Emploi (%)	
	1986	1989	Moyenne 1986-1989	1989
Réduction I.P.P.	-0,68	-0,67	+0,12	+0,12
Réduction I.Soc.	-0,82	-0,64	+0,01	+0,02
Réduction Cot.patr.	-0,66	-0,47	+0,28	+0,43
Réduction Cot.pers.	-0,39	-0,43	+0,08	+0,09
Réduction T.V.A.	-0,66	-0,59	+0,17	+0,24

3.5 En ce qui concerne les points b) et c), nous nous contenterons de rappeler ici que parmi celles qui avaient été testées, les simulations dont les résultats étaient globalement positifs étaient celles où une baisse des cotisations patronales (d'un montant de 40 milliards de francs ex-ante) était compensée par une hausse de T.V.A. (neutralisée ou non au niveau de l'indexation) ou par l'instauration d'une C.E.F.P. (Cotisation sur l'Ensemble des Facteurs de Production).

Nous ne nous étendrons pas sur la nature de la C.E.F.P. Contentons-nous de signaler qu'elle se distingue de la T.V.A. essentiellement par le fait d'être assise sur l'ensemble des composantes de la demande finale, en ce compris l'exportation. Une partie des effets négatifs dus à l'accélération à court terme de l'inflation intérieure dans le cas d'un report "classique" sur la T. V. A. est ainsi évitée et reportée sur l'exportation, sans inconvénient majeur dans une situation de surplus extérieur retrouvée.

Les principaux résultats de ces trois simulations figurent au tableau 4, lignes 2.1 à 2.3. Comme annoncé, les effets sur la croissance et l'emploi étaient modestes, mais intéressants, puisque obtenus dans le cadre d'opérations a priori budgétairement neutres; du fait des effets induits, ces trois simulations dégageaient même en fin de période une légère amélioration du solde net à financer. On constate que l'impact sur les objectifs de croissance et d'emploi était deux fois moindre dans le cas du report des cotisations patronales sur la T.V.A. sans neutralisation que dans les deux autres simulations, pour lesquelles les effets étaient comparables (cf. tableau 6).



Tableau 6 - Evolution de l'emploi et de la croissance dans les variantes de réduction des cotisations patronales compensée par une hausse de T.V.A. (neutralisée au niveau de l'indexation ou non) ou par l'instauration d'une C.E.F.P. - Ecart par rapport à la projection de référence (exercice du début 1985)

	P.N.B. en volume (%)	Emploi (milliers d'unités)		Emploi %	
	Moyenne 1986-1989	Moyenne 1986-1989	1989	Moyenne 1986-1989	1989
Variantes de réduction des cotisations patronales compensée :					
- par une hausse de T.V.A. non neutralisée (1)	0,07	+3,73	+5,89	+0,10	+0,16
- par une hausse de T.V.A. neutralisée (1)	0,14	+7,12	+12,14	+0,19	+0,33
- par l'instauration d'une C.E.F.P. (2)	0,12	+7,33	+11,67	+0,20	+0,32

(1) Au niveau de l'indexation des salaires, traitement et prestations sociales.

(2) Cotisation sur l'Ensemble des Facteurs de Production.

3.6 Cependant, dès le printemps 1985, nonobstant les travaux dont on vient de commenter les résultats, le Gouvernement opte pour une réduction de la fiscalité directe et instaure un plan pluriannuel de réduction de l'impôt des personnes physiques, qui comprenait essentiellement l'indexation des barèmes fiscaux, le relèvement du minimum non imposable et l'extension des règles applicables en matière de décumul et de fractionnement.

La direction prise en la matière par la décision politique n'est de toute évidence guère fondée sur les résultats des travaux du Bureau du Plan, qui engageaient plutôt à prendre des mesures d'une autre nature. Le processus interactif entre le décideur public et le technicien, observé dans le cas de l'Opération MARIBEL, ne s'est manifestement pas reproduit dans le cas présent.



4. Conclusions

Il y a donc lieu de s'interroger sur les raisons qui expliquent le relatif succès des études d'impact macroéconomiques dans le cas de l'Opération MARIBEL de 1981 et leur échec dans le cas du problème du redéploiement de la pression fiscale et parafiscale tel qu'il se posait en 1985.

4.1 Au niveau purement technique, deux ordres d'explications peuvent être avancés :

- a. les faiblesses du modèle macroéconomique utilisé, plus évidentes lorsqu'il s'agit d'évaluer les impacts spécifiques sur l'emploi (en 1985) plutôt que les effets sur la compétitivité ou le commerce extérieur (en 1981);
- b. le décideur, pour promouvoir l'emploi par une réforme de la fiscalité, chercherait à infléchir l'évolution d'indicateurs macroéconomiques que le modèle ne distingue pas et sur lesquels, par ailleurs, il dispose de certaines informations, fût-ce qualitatives.

A propos du point a), on doit admettre, à titre d'exemple, que :

- les éventuels "effets d'offre" de la fiscalité directe ne sont pas pris en compte (mais rappelons une fois encore qu'ils n'ont pu être mis en évidence (1));
- la réduction de l'I.P.P. est supposée ne pas influencer la négociation salariale; cette hypothèse peut être contestée, bien que les travaux réalisés jusqu'ici ne l'infirmant pas;
- le modèle ne tient pas compte des effets différentiels que les mesures envisagées peuvent entraîner sur les différents secteurs, les catégories socio-professionnelles ou les classes de revenus puisque ces dimensions ne sont pas identifiées dans MARIBEL. Or, il n'est guère douteux que les comportements économiques de ces différentes "strates" soient contrastés, ce qui n'est pas sans importance dès lors qu'une réforme de la fiscalité directe peut, selon ses modalités pratiques d'application, avoir des effets extrêmement variés sur les secteurs, les catégories socio-professionnelles ou les classes de revenus.

(1) Les mécanismes économiques généralement qualifiés d' "effets d'offre" peuvent être rangés dans deux catégories principales : les "effets d'offre" proprement dits et les "effets de confiance".

1 Les "effets d'offre" proprement dits

Il s'agit en tout premier lieu de l'impact de la rémunération nette sur l'offre de travail (en termes de population active et/ou de durée du travail). Il semble bien que l'élasticité de l'offre de travail au salaire net soit positive, mais la quantification de ce phénomène est malaisée. De toute manière, son incorporation dans un modèle empirique de moyen terme aurait pratiquement pour seul effet une aggravation du chômage; ce n'est qu'au travers de modèles théoriques d'équilibre général de long terme que la prise en compte d'un tel effet peut présenter un intérêt.

En second lieu, une répercussion éventuelle du salaire net sur la formation des salaires pourrait avoir des effets d'offre au niveau de l'exportation et de la formation brute de capital fixe des entreprises, grâce à l'amélioration de la rentabilité et/ou de la compétitivité. Si tel phénomène existe, il n'a jusqu'à présent pas pu être clairement mis en évidence dans le cas belge et encore moins mesuré.

2 Les "effets de confiance"

Parfois qualifiés d' "effets d'offre", ces effets tiennent à la sensibilité supposée des propensions à consommer ou à investir au "climat fiscal". Ce type d'effets paraît à l'heure actuelle conjectural et d'ampleur non mesurable. Pour plus amples détails sur ces différents points, voir notamment "Les effets macroéconomiques d'une réforme de la fiscalité", Bureau du Plan, Planning papers, avril 1987.



En ce qui concerne le point b), on peut citer pêle-mêle les "objectifs" possibles suivants :

- des agrégats macroéconomiques de long terme (par exemple, l'investissement à long terme);
- la productivité des cadres;
- l'offre de travail à temps partiel, etc...

4.2 Au-delà du niveau purement technique, il n'est pas douteux que le décideur soit également guidé par des considérations purement **socio-politiques** et qu'une décision puisse être prise en dehors d'une certaine rationalité économique. Par exemple, lors de la mise en place du plan pluriannuel de réduction de la fiscalité en 1985, il est probable que la forte pression de l'opinion publique en faveur d'une réduction de l'I.P.P. ait joué un rôle important. Des considérations d'équité sont également intervenues au niveau d'un volet important de ce plan, à savoir un certain élargissement du décumul - fractionnement du revenu des époux.

4.3 En conclusion, si les études d'impact macroéconomique, notamment dans le cas de la fiscalité, peuvent contribuer à la prise de décision, il ne faut guère perdre de vue :

- les limites techniques de la modélisation;
- la nécessité de disposer de plusieurs instruments;
- les règles propres de la décision politique, dont la logique n'est pas toujours compatible avec celle de l'économie.



ANALYSIS OF A SPECIAL FISCAL MEASURE IN FAVOR OF RISK CAPITAL

Royal decrees 15 and 150

J.-M. DELPORTE,
Ministère des Finances

I. Indebtedness and Risk Capital : The Crisis in Belgium in the late 1970's and Early 1980's

A. The Situation at the End of 1981

Enterprises wishing to develop productive activities or follow new paths must mobilize financial resources in one of the three following ways :

- issuing shares,
- self-financing,
- borrowing.

In Belgium, the late 1970's were characterized by enterprises resorting increasingly to borrowing to finance their investments. Table 1 illustrates the extent of the increase in long-term indebtedness (in % of owned funds) of companies quoted on the Brussels stock exchange (excluding the banking and insurance sectors).

Table 1 - Developments in long-term indebtedness of quoted companies, in % of owned funds

1970	: 30.7	1973	: 45.4	1976	: 62.5	1979	: 74.2
1971	: 36.2	1974	: 48.4	1977	: 75.3	1980	: 76.2
1972	: 48.0	1975	: 57.1	1978	: 75.9	1981	: 77.6

Source : Service d'Etudes of the Paribas Bank.

Another set of data which illustrates the low use of risk capital as a means of financing concerns the volume of publicly issued new shares.



The volumes observed during these years were reduced considerably, to the point where they were practically nonexistent in 1981.

Table 2 – Public issues (excluding conversion of claims)

1975	:	3.8 billion	1979	:	5.6 billion
1976	:	0.7 billion	1980	:	1.7 billion
1977	:	10.2 billion	1981	:	0.3 billion
1978	:	9.3 billion			

B. Diagnosis of the Crisis

There is more than one factor to explain why enterprises prefer indebtedness to an increase in capital :

- Fear among existing shareholders of a "loss of control" following changes in capital composition.
- The ease and lack of formalities involved in borrowing.
- High growth and the stability of demand enjoyed by enterprises until the 1970's have limited the risk of indebtedness.
- The combination of high rates of growth and inflation has reduced the relative weight of interest charges in the value added.
- Laws of economic expansion encouraged indebtedness by systematic recourse to interest subsidies.
- The lack of neutrality in the fiscal system in the choice by companies of financing methods. The tax system introduced under the 1962 fiscal reform, in fact favors indebtedness (borrowed funds) over self-financing and risk capital (owned funds). In effect, in order to pay 55 francs (before deduction at source) in dividends, the enterprise must pay 45 francs in taxes (Company Tax - 45 %), or a total of 100 francs, while no tax is due on payment of 55 francs interest. The cost of a dividend distribution is 1.81 times that of a payment of an equivalent interest.
- Controls on institutional investor placements make that these investors will more likely subscribe to a bond debt than to a share issue.
- Fear that a share issue would be unsuccessful due to disappointing stock market performances during the 1970's.
- Fear of not making sufficient profit to enable a return to be made on the risk capital engaged.



-
- The high cost of a public issue (involving various taxes/expenses such as registration, stamps, brochures, publication costs).
 - The "lever" effect produced when the rate of profit of the asset is higher than the interest rates of the loan capital.
 - The growing share of value added constituted by salaries. This share increased further during the period 1969-1976 to the detriment of amortization, which resulted in a reduction of the share of value added constituted by distributed and retained benefits.
 - Reduced possibilities for self-financing. This is particularly the case since amortizations are made on the basis of historical costs, insufficient to cover the replacement value of the industrial equipment.

C. Legislation Prior to Royal Decrees 15 and 150

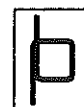
Early on, the legislator took measures to deal with the problem of risk capital. As the main objective was to redirect savings towards Belgian enterprises, investors had to be sure of receiving a return at least equivalent if not superior to that they would have been able to obtain on other markets or abroad. Taking into account the scope of fiscal fraud in the area of transferable revenue, the task seemed a priori a very daunting one.

As from 1977, the Government chose to take action in the area of fiscal policy in the hope of modifying transactor behavior.

No less than four laws (the laws of 11.29.1977, 8.4.1978, 8.8.1980 and 2.10.1981) were promulgated to this end, but none succeeded in reversing the trend towards borrowing.

These measures, although intended to reduce tax inequalities between, on the one hand, interest on bonded debt which companies can deduct from their earnings under the heading of professional expenses, and, on the other hand, earnings allocated to the reimbursement of owned funds, which contribute to the formation of taxable income within such companies, did not, in reality, result in the psychological shock needed to effect fundamental changes in the behaviour of investors.

Moreover, it would be wrong to ignore the economic context which characterized those years. The Belgian economy was beset by serious balance of payments problems, enormous budget deficits, high unemployment and a gradual decline in the profits of enterprises.



II. A Description of Royal Decrees 15 and 150

A. The Political-Economic Context

The formation at the end of 1981 of Mr Martens' center/right Government did not pass unnoticed. Those in stock market circles anticipated a policy that would be favorable to enterprises, and there is no doubt whatsoever that stock market prices had adjusted well before the Government took its first measures. We will not expand on these measures, the details of which are well known (devaluation of the Belgian franc, wage restraint, lowering of the Company Tax from 48 % to 45 % and elimination of special taxes levied on high profits). Nevertheless it is interesting to note that a recent study (Geeroms and Pacolet - Revue de la Banque n° 1 1985) shows the decisive role played by the climate of the international stock market and by developments in the domestic economic situation on stock market developments.

In the same way, real long-term interest rates and developments in real wage costs had market repercussions - when they decrease, there is an increase in stock market activity and stock market rates climb. In the light of these factors and taking into account the policy adopted, it is clear that a law designed to stimulate risk capital had much more chance of succeeding than it would have been the case earlier.

B. Summary of Royal Decrees 15 and 150

In the context of the Government's special powers in economic and budgetary matters, the measures taken in favor of risk capital were presented in Royal Decrees 15 (3.9.1982) and 150 (12.30.1982). A summary of these decrees follows :

1. Basic aim : to encourage enterprises to invest and improve their financial structure.
2. Separate sections of the Royal Decrees :
 - a. The "COOREMAN" Section - exemption from Company Tax and from personal income taxes.

Based on the arrangement established by various previous laws, the Royal Decrees provide for the creation of new shares (known as A.F.V.) arising from capital increases in 1982 or 1983, which, for ten years, receive the following tax benefits :

- allowance for a super dividend resulting from enterprise profits being exempt from Company Tax to a limit of 13 % of the new capital,
- exemption from inheritance taxes,



-
- deduction at source on income from A.F.V share dividends at 20 % (instead of 25 % for other shares as of 1.1.1984),
 - requirement, except when waived, to allocate at least 60 % of paid-up capital in numeraire to investments within Belgium.

b. The "MONORY-DE CLERCQ" Section - deduction of security purchases from personal income taxes :

- limited deduction (40.000 Belgian francs + 10.000 francs for each dependant) authorized, for all taxpayers, from sums used for the purchase of or subscription to Belgium shares or shares of especially approved investment funds, for the period 1982-1985,
- requirement to keep the securities for 5 years in order to retain the tax advantage.

III. Results at the End of 1983

The two sections of Royal Decrees 15 and 150 are an undeniable success, at least in their aim to improve the financial structure of enterprises and the stimulation of risk capital. We will however attempt to demonstrate in the following chapters, on the one hand, that the success is not as great in the field of investments and employment and, on the other, that the consequences of these Royal Decrees have been underestimated as regards losses of tax revenue.

A. Success of the "Cooreman" Section

25.768 enterprises profited from the "Cooreman" Section, for a total contribution of 347.3 billion. Enterprises quoted on the stock exchange and thus making public issues account for 84.3 billion francs of this amount. Compared with Table 2 (public issues, excluding loan conversions), developments from 1982 to 1984 were as follows :

1982	:	21.9 billion
1983	:	54.4 billion
1984	:	17.2 billion

The distribution of total contributions by category of company, incorporation capital and capital increase, is as follows :



	Incorporation	Increase	Total
Limited liability companies			
Number	14.281	3.312	17.593
Capital contribution, in billions	9.5	7.9	17.4
Limited co's not quoted on the stock exchange			
Number	3.877	4.216	8.093
Capital contribution, in billions	60.8	184.8	245.6
Limited co's not quoted on the stock exchange			
Number	-	82	82
Capital contribution, in billions	-	84.3	84.3
Total number	18.158	7.610	25.768
Total contribution	70.3	277.0	347.3

Source : Société générale de Banque. Bulletin n ° 246, septembre 1984.

A total of 347.3 billion francs was thus pumped into enterprises over a period of two years, i.e. five times more than the 65 billion francs originally hoped for by Senator COOREMAN.

B. Success of the "MONORY-DE CLERCQ" Section

The basic objective of the "Monory" Section was to encourage savers to invest in shares. According to financial analysts, this section of the Royal Decrees was essential if an increase in the market value of existing securities was to be achieved, thus allowing new issues. The success of this measure is undeniable. For the years 1982 to 1984, deductions for the following amounts were observed :

Fiscal year 1983 (1982 earnings) : 194,470 households,
10.5 billion francs

Fiscal year 1984 (1983 earnings) : 325,324 households,
17.0 billion francs

Fiscal year 1985 (1984 earnings) : 439,503 households,
23.0 billion francs

For fiscal year 1986 (1985 earnings), the number of returns falling under this heading exceeds 500,000.



It should however be noted that mutual funds can be said to have "taken the lion's share" since from the end of 1982 to the end of 1985 global assets from the "De Clercq" funds rose from 9.4 to 83.3 billion francs, i.e. an increase of 784 %. This progression is due both to subscriptions and to increased stock market prices.

At the end of 1985, the general structure of the assets of the funds (BBL Fonds, Fivest, Interselex Belgafund, ES Fonds, Belfund, Hermès), i.e. 83.3 billion francs, was as follows :

Shares :	78.7 % (of which A.F.V. shares : 15.1 %)
Bonds :	12.1 %
Property certificates :	0.4 %
Liquid assets :	8.8 %

The sectorial distribution of holdings of Belgian shares at the end of 1985 was as follows :

Financial sector :	43.5 %
Public utilities sector :	24 %
Industries :	28 %
Department stores :	4.5 %

Source : Bulletin financier Banque Bruxelles-Lambert, April 1986.

C. Improvement in the Financial Structure of Enterprises

Table 3 highlights the variations in indebtedness of Belgian companies before and after the incorporation of companies and capital increases undertaken within the framework of Royal Decrees 15 and 150.

The table clearly shows the poor financial health of the enterprises, and the improvement which followed. It is important to note that the table assumes "other things being equal", i.e. it is based on the hypothesis that none of the Belgian companies surveyed increased reserves or borrowed funds in 1982 and 1983.

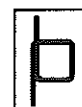


Table 3 – Variation of indebtedness of Belgian companies before and after Royal Decrees 15 and 150 (excluding banks, insurance companies and the steel industry)

Lines 2, 3, 5 and 6 : billions of current francs

	Companies listed by the Central Balance Sheet Office	Companies with "stricto sensu" (1) holdings	Together (2)	Quoted (3)	Non-Quoted
1. Number of enterprises, 12.31.1981	15.792	29	15.821	168	15.653
2. Owned funds, 12.31.1981 (E) (4)	997	100	1.097	409	688
3. Debts exceeding 1 year, 12.31.1981 (D) (5)	1.103	25	1.128	318	810
4. Leverage (D/E) 12.31.1981	1.11	0.25	1.03	0.78	1.18
5. Owned funds contributions, 1982 and 1983 (6)	263	34	297	73	224
6. Debt repayment exceeding 1 year (6)	64	6	70	17	53
7. Theoretical leverage "after AFV" (7)	0.82	0.14	0.76	0.62	0.83
8. Leverage at 12.31.1976	n.a.	n.a.	n.a.	0.63	n.a.
12.31.1979	0.90	n.a.	0.88	0.74	0.96
12.31.1981	1.11	0.25	1.03	0.78	1.18

Source : Memorandum from Mr COLMANT (see bibliography)

- (1) Companies subject to Royal Decree 64 of 11.10.1967 which do not play a significant role in the field of production of non-financial goods and services.
- (2) All Belgian companies presenting accounts in accordance with the outline proposed by the Royal Decree of 10.8.1976, with the exception of credit institutions, banks, savings banks, insurance companies and the steel industry.
- (3) Small quoted companies with limited economic influence were not taken into account.
- (4) Account Nos 1-6 of the balance sheet liabilities.
- (5) Account Nos 7 and 8 of the balance sheet liabilities.
- (6) Including conversion of claims into capital.
- (7) No increase in loans or reserves in 1982 and 1983.

The financial autonomy coefficient of all the companies improved, passing in two years from 1.03 to 0.76. The improvement is marked for non-quoted companies, since the coefficient went from 1.18 at the end of 1981 to 0.83 in 1983. The different analyses regularly published by banks (Kredietbank, B.B.L., Paribas) also show that it is not only the large but also the small and medium-sized companies which have profited from the measures taken to boost risk capital in order to consolidate their financial position and thus place themselves more favorably on national and international markets.



IV. The "Cooreman" Section and New Investments

A. Deciding the Amount of Investments

Logically, at least 60 % of the capital increases should be allocated before the end of the first company year for which exemption from Company Tax is applicable (article 2, point 9 of Royal Decree 15). For example, in the case of a company which closes its fiscal year on the 31st of December, 1983, having increased its capital during that year, investments should be made before the January 1st, 1985.

However, waivers to the investment requirement can be granted by the Secretary of the Treasury when the yield from the capital increase is intended for :

- the repayment of specific debts. A waiver should also be requested for the conversion of loans;
- the clearing of losses (from previous company years or the present company year);
- the acquisition of participation in foreign companies which the company considers and shows to be necessary to ensure either its supply of raw materials or energy products, or the sale of its own products.

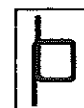
In 1982 and 1983, 1.437 requests for waivers were presented and 1.153 were granted for an amount of 94.7 billion francs (92.7 billion concerning joint stock companies and 2 billion for limited liability companies).

The 94.7 billion francs are divided roughly as follows :

- 30 % from settlement of debts to associates (\pm 28 billion)
- 45 % from settlement of other debts (\pm 43 billion)
- 17 % from clearing of accounting losses (\pm 17 billion)
- the remaining 8 % represents participation in foreign companies (\pm 7 billion).

Another phenomenon which should be taken into account if one wishes to know the exact impact of measures on investment is that resulting from the "cascade of shareholding" characteristic of the Belgian financial structure.

As regards capital increases by limited companies within the framework of a public issue, the data supplied by the Banque Bruxelles-Lambert would thus indicate that 38 % of called-up capital (32 billion of 84.3) was contributed by other companies which had themselves acquired this money through an A.F.V. capital increase. Furthermore, if one assumes (as do Messrs



COLMANT and VAN OMMESLAGHE) "double counting" of 15 % for contributions in numeraire for private operations (38 of 347.3 - 84.3 billion), the total amount of purely financial operations can be estimated at ± 70 billion (32 + 38).

These calculations reveal that the final sum available for investment, taking into consideration the extent of this financial operation, is relatively low.

Table 4 - Supposition relative to the calculation of sums available for investment

	(billions of francs)
Gross contributions	347.4
Double counting	70
Conversion of claims into capital	28
Net contributions	249.4
Settlement of debts	43
Clearing of losses	17
Acquisitions of participation	7
Non-obligatory investments (40 % of 249.3 billion)	100
Remainder available for investment	82.3

Source : data from S.G.B., Ministry of Finance, assumptions of Messrs COLMANT and VAN OMMESLAGHE, our calculations.

Table 4 summarizes the preceding paragraphs. Given the requirement to invest to a limit of 60 %, the total sum available would be ± 82 billion.

B. Which Investments

On examination of the case of quoted limited companies in the context of public issues and the way in which the capital increases are distributed between the different sectors of the economy, it would appear that industrial enterprises profit very little from the advantages offered by the "COOREMAN" Section. Table 5 shows this distribution to a limit of 76.3 billion of the 84.3 in total public issues, i.e. not including capital increases by conversion of loans. The same distribution is shown in percentages. It is clear that the banking and electricity sectors receive most of these capital increases (more than 80 %), with industrial companies receiving only 13.4 %.

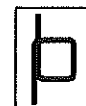


Table 5 – Public issues. Distribution of capital increases by groups and categories of activity

	Number of companies	(million francs)	(percentages)	
		Gross increases	Gross increases	Net contributions
1. Electricity	6	25.152	33.0 %	33.4 %
2. 4 primary groups of investment companies	9	23.210	30.4 %	30.8 %
3. 4 primary banks and 2 primary insurance companies	8	11.212	14.7 %	17.0 %
4. Subtotal for 1-3	23	59.574	78.1 %	81.2 %
5. Other service industry companies	22	4.833	6.3 %	5.4 %
6. Industrial companies	25	11.874	15.6 % (a)	13.4 %
7. Total (b)	70	76.280	100.0 % = 76.280	100.0 % = 44.000

(a) 7.6 % of which is accounted for by the Société Générale de Banque group

(b) Not including capital increases from loan conversions.

Source : Mr B. VAN OMMESLAGHE and calculations of Mr COLMANT.

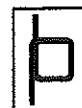
C. Effects on Macroeconomic Magnitudes

It cannot be denied that in 1982 and 1983 progress in investment was minimal. According to total V.A.T. returns, the annual growth rate was 11.6 % in 1982 and 0.1 % in 1983, at current prices, which translates a decline in real terms, for 1983 in particular. During these two years, the development in the propensity to invest was less favorable for the industrial sectors (+ 9.4 % and - 2.9 % at current prices) than for non-industrial enterprises (+ 14.1 % and + 3.3 %).

Only in 1984 did the investment situation begin to improve. However, this improvement followed a period, dating back to 1975, of very weak investment. For the industry as a whole investment exceeded the 1983 level by 11.8 %. There was a more pronounced advance in the non-industrial sectors (+ 20.6 %), which resulted in an increase in investments by taxpayers as a whole by 16.5 % compared with 1983. In 1985 investments progressed less than in 1984 (7.9 %).

D. Conclusions

Although it is clear that some investments during 1983-1985 were self-financed, the effects of the "COOREMAN" law should not be underestimated. An opinion poll carried out by the Banque Bruxelles Lambert and the Economic Science Faculties of Ghent and Namur shows that al-



though two-thirds of the enterprises surveyed claim that the capital increase would not have taken place without the incentives contained in Royal Decrees 15 and 150, in 77 % of cases investments would have been made even without these incentives – but they would have been financed through indebtedness. This tendency thus confirms that Royal Decrees 15 and 150 had a favorable but not decisive effect on the propensity to invest. Moreover, as regards the creation of enterprises, 84 % of the companies surveyed claim that the company would have been created even without tax incentives. It is thus clear that the appeal of these incentives remains subordinate to economic considerations, the decisive factor in the decision to invest being that of demand perspectives, i.e. production outlets.

V. The "Cooreman" Section and Employment

Concerning the level of employment, the Société Générale de Banque stated in its September 1984 Bulletin that one "should not expect" – as in the case of investments – "spectacular results". The survey carried out by B.B.L.-Universities of Ghent et Namur highlights the fact that on the whole, enterprises anticipate that investments generated by Royal Decrees 15 and 150 will have only a minimal impact on the level of employment. At the very most, in 77 % of cases, they will ensure that employment is maintained at its present level. According to the poll, there will mainly be rationalization – or "defensive" – investment.

VI. Impact on Public Finances

As far as tax revenue is concerned, the impact of the measure was obviously underestimated.

A. The "Cooreman" Section

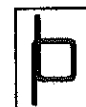
In the area of Company Tax exemptions, the estimated impact was as follows :

- 1982 : 1.4 billion in 1983 tax losses (or 1.4 % of total Company Tax revenue)
- 1983 : 3.8 billion (3.8 %)
- 1984 and following years : \pm 10 billion (\pm 8 %)

These figures should, however, be revised as statistical data on the Company Tax become available.

B. The "Monory-De Clercq" Section

1. As a result of the deduction at source (1.1.1984), a loss of \pm 1 billion was avoided since there is no longer a totalling of personal income taxes.



2. The effects of the "Monory" section are better known :

- 1982 : 10.5 billion subscribed, or a revenue loss of 5.5 billion (nearly 1 % of total revenue from personal income taxes).
- 1983 : 17 billion subscribed, at a cost of 8.7 billion.
- The cost for 1985 is likely to be nearly 13 billion (± 2 % of total revenue from personal income taxes).
- Finally, for 1986 the cost would be lower (4-5 billion) due to the fact that it is now only applicable to those buying shares in the enterprise where they are employed.

As from 1987, the measure is replaced by a deduction for the retirement-savings plan which should halve the cost for public finances (20.000 francs deduction per person).

C. Global Impact

The total cost of the measures for State revenue for the period 1982-1985 fluctuated between 48.3 and 60.1 billion depending on whether one takes an optimistic or a pessimistic view of costs of the "Cooreman" section.

The magnitude of such figures is better understood if they are compared to the amount of savings achieved by the Martens Government during the same period. According to the Ministry of Social Affairs, these savings amounted to 177.6 billion for 1984 and 1985 (there was no plan prior to 1984).

The cost of Royal Decrees 15 and 150 would thus be equivalent to nearly 30 % of the savings achieved.

It should, however, be recognized that as from 1986 the cost is considerably reduced due to the termination of the "Monory" section : however, the effects of the "Cooreman" section will still be felt over the period 1987-1993.

The loss of revenue from retirement-savings, the success of which seems assured, should also be taken into account when studying these effects.

VII. Royal Decrees 15 and 150 and Equity

It is probably in the field of equity that the consequences of Royal Decrees 15 and 150 have been most criticized.

- It is undeniable that the "Cooreman" section favored existing shareholders (cf studies by Mr. FABER-ULB, noted in the bibliography). The advantages to be derived from the A.F.V.



shares benefited existing shareholders through their share rights which reflect the present discounted value of future benefits. As tax advantages increase the yield of shares, this led to an increase in stock prices, to the benefit of existing shareholders who wished to sell their shares. However, it will be argued that this increase in stock prices was indispensable to the success of the new issues.

- Many studies have been made of the injustices of the "Monory" section (cf J.M. DELPORTE, listed in the bibliography). The inequality arises from the fact that the "Monory" deduction is applied to net taxable income and thus, the higher the marginal tax rate, the more the taxpayer profits. Hence, if this tax benefit is seen in the context of "risk capital", the risk for higher incomes is nearly nonexistent, but this is not the case for lower incomes.

VIII. Conclusions

Although the financial and psychological success of Royal Decrees 15 and 150 is indisputable, the following three observations are worth noting :

1. Although these measures were not developed on the basis of detailed preliminary economic calculations, it cannot be denied that they still had a significant economic impact on the financial structure of enterprises. However, their impact on investments was less significant, particularly on industrial investment. Extension investment, and thus employment, were even less affected. Moreover, given the situation of Belgian public finances, the operation has proved rather costly (between 48 and 60 billion for the period 1982-1985) with uncertain consequences.

It is justifiable -- but with hindsight perhaps a little facile -- to wonder whether more selective measures would not, given the present economic context, have produced a similar result at less cost.

Those who are most critical of these measures have doubtless focused on the question of equity, in particular with regard to the "Monory" section, but when we speak of equity, are we not going beyond the field of economic analysis ?

It could be said that preliminary microeconomic studies would probably have reduced the cost of these measures and increased their effectiveness.

2. Although there were no preliminary microeconomic studies, there has, however, been an abundance of a posteriori studies which have certainly been useful, not only from an academic point of view, but also to indicate ways in which the measures could be extended or replaced, or, better still, how a joint Company Tax/personal income tax reform could make lasting improvements in tax neutrality regarding the different methods of financing.

Replacement of the "Monory-De Clercq" section and all the events which preceded the retirement-savings plan amply prove that in practice such measures are difficult to introduce.



3. Although there were no preliminary economic calculations, it cannot be denied that Royal Decrees 15 and 150 were profitably studied by the stock exchange which they were successful in revitalizing. Nevertheless, it is possible that a cycle of partly artificial support for the Stock Exchange has been entered, and that we are to a certain extent condemned to prolong it, or risk a collapse in prices. This could be said to be one of the least solid justifications for the retirement-savings plan.

In conclusion, should it be necessary in the future to adopt other measures, it would seem that more microeconomic studies should be developed by the public authorities to allow the development of more selective and less costly measures which conform better to the macroeconomic policy followed.

This would, moreover, avoid an overly rapid acceptance of certain proposals whose essential quality is often only to fit in with their authors' agendas rather than with the general interest.



BIBLIOGRAPHY

Comments on the Retirement-Savings Plan

J.M. DELPORTE

Bulletin de Documentation du Ministère des Finances, April 1986

Royal Decree 15 Cooreman-De Clercq : an Evaluation

B. CARDON de LICHTBUER, X. DECLEVE, H. GEEROMS, A.M. JOINE, H. NOEL, J. PACOLET, G. SEGERS

Revue de la Banque, January 1985

B.B.L. - Bulletins financiers divers, 1984, 1985, 1986

Bulletin de la Société Générale de Banque - septembre 1984 - n° 246

Replies to Various Parliamentary Questions

Bulletin Questions et Réponses du Sénat et de la Chambre des Représentants - 1984, 1985 et 1986

Who Profits from Capital Risk Incentives ?

A. FARBER

Cahiers économiques de Bruxelles, n° 103, 1984, U.L.B.

The Belgian Law on Boosting Risk Capital : an Evaluation

E. VAN WESEMAEL

Ministère des Affaires économiques

Analysis of Results of Royal Decrees 15 and 150

B. COLMANT

Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade d'ingénieur commercial - Ecole de commerce SOLVAY - année ac. 1983-1984

Symposium on January the 26st, 1984 on the Promotion of Risk Capital

Written and presented by Messrs FARBER and VAN OMMESLAGHE

Ecole de Commerce SOLVAY - U.L.B.

Internal Notes, Ministry of Finances

Service d'Etudes et de Documentation

Service de la Coordination fiscale



LE CALCUL ECONOMIQUE APPLIQUE A LA FISCALITE IM-MOBILIERE

Ph. DELHEZ - G. VERSCHEURE
Bureau du Plan

Introduction

Au sein de l'économie belge, le secteur de la construction se singularise par le nombre et la variété des études dont il est l'objet et, bien souvent, le maître d'oeuvre.

Dans cette activité qui connaît une sensible réduction des investissements publics et des investissements en logements, l'usage accru du calcul économique et des estimations d'emplois perdus, menacés ou préservés paraît ainsi procéder d'une stratégie face aux arguments budgétaires avancés par les pouvoirs publics pour limiter leurs aides et justifier la réduction, voire la suppression, des grands programmes d'investissements.

Nous présentons ici les trois principaux types de calculs généralement utilisés dans les études consacrées aux aspects fiscaux du secteur immobilier :

- les calculs dits de "dépenses fiscales";
- les estimations macroéconomiques;
- les approches microéconomiques et sectorielles, notamment du "retour au trésor".

Pour explorer ces trois approches, on utilisera le même exemple : la modification du taux de la T.V.A. sur la construction de logements.

1. Les calculs dits de dépense fiscale

Cette forme de calcul est typiquement celle de l'Etat. Réalisé par le Ministère des Finances, le calcul de la dépense fiscale vise à estimer les conséquences budgétaires d'une mesure d'aide, à un secteur ou à une catégorie d'agents économiques, se traduisant par des exonérations, des abattements ou des réductions par rapport aux dispositions fiscales généralement d'application.

La principale technique de calcul utilisée est la méthode des "pertes en recettes", elle permet d'estimer le montant des recettes fiscales qui aurait été perçu si les dispositions particulières



n'avaient pas existé (1).

Le mode de calcul est particulier à chaque type d'impôt.

En ce qui concerne l'impôt des personnes physiques, la mesure fiscale est testée sur un échantillon représentatif des différentes catégories de contribuables. Pour l'impôt des sociétés, les calculs sont réalisés sur base de l'ensemble des déclarations, tandis que, pour les autres impôts et taxes, les résultats sont obtenus par application directe des tarifs normaux aux assiettes fiscales concernées.

C'est ainsi qu'en matière de T.V.A., la dépense fiscale résultant de l'application d'un taux réduit de 6 % pour les travaux relatifs aux logements privés était estimée à 15,9 milliards de francs pour l'année 1985.

La principale critique adressée à ce type de calculs est qu'ils sont réalisés sous l'hypothèse d'un niveau d'activité constant, c'est-à-dire sans prendre en compte les élasticités de la demande, aux prix et/ou au revenu, ni les effets indirects et induits sur l'activité économique dans son ensemble. A ce propos, soulignons que les coefficients d'élasticité dont on dispose ne concordent pas entre eux; ainsi, pour la demande de logements en Belgique, les estimations d'élasticité au revenu varient entre 0,5 et 2,8 (2) sans que rien, a priori, ne puisse faire préférer l'une ou l'autre, et sans que la question de leur variabilité dans le temps ne soit résolue.

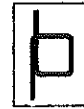
En d'autres termes, la méthode de calcul des dépenses fiscales estime l'impact budgétaire d'une intervention publique en supposant que l'instauration ou la suppression de cette mesure est sans effet sur le volume d'activité.

Cette limite de calcul des dépenses fiscales est bien connue de ceux qui les réalisent, mais il est moins certain que ceux qui les utilisent en aient toujours conscience. C'est l'occasion de rappeler que tout calcul économique fait appel, explicitement ou non, à de nombreuses hypothèses de travail et/ou conventions, qu'il n'a de sens que par rapport à elles et que celles-ci en limitent la portée.

Le montant de la dépense fiscale ainsi calculée ne représente donc, en aucun cas, le coût de la décision politique tel que l'on pourra éventuellement le relever dans les comptes nationaux les années suivantes. Il s'agit, par contre, pour l'homme politique préoccupé d'équilibre budgétaire, d'une indication précieuse du montant de ressources supplémentaires à dégager par ailleurs.

(1) "Inventaire 1986 des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'Etat".
Exposé général du budget pour 1988, Annexe III, Chambre des Représentants, 4-995/2 - 86-87.

(2) Voir notamment R. van STRAELEN : Econometrisch onderzoek in de bouwnijverheid, in "Tijdschrift voor Economie en Management", vol. XXX, n° 3-4, 1985.



2. Les modèles macroéconomiques

Du fait qu'ils prennent en compte les relations d'interdépendance de l'économie et qu'ils sont dynamiques, les modèles macroéconomiques pallient les lacunes que nous évoquons à l'égard des calculs de dépenses fiscales. Ils intègrent les effets directs sur l'activité résultant de l'interaction des fonctions de demande et d'offre ainsi que les effets indirects et induits; les modèles macroéconomiques expriment ainsi la manière dont le système économique s'adapte à une modification de son environnement.

Ils permettent d'estimer l'impact global à court-moyen et/ou long terme d'une intervention des pouvoirs publics.

Les résultats ainsi fournis ne sont pas uniquement d'ordre budgétaire, ils indiquent également les influences sur le niveau des prix, de l'emploi, sur le solde extérieur, sur le volume de l'activité économique, etc...

Plus complets, les modèles macroéconomiques sont cependant moins précis que les calculs de dépenses fiscales évoqués plus haut. En effet leur nature ne leur permet d'aborder que les grands agrégats économiques à l'intérieur desquels coexistent des éléments divers, parfois caractérisés par des évolutions divergentes, dans la masse desquelles il est très difficile, voire impossible, d'isoler le phénomène sur lequel porte la disposition fiscale; alors que, dans la dépense fiscale, le coût budgétaire est calculé sur l'assiette précise (mais statique) et avec les taux précis qui s'appliquent à la disposition.

Les modèles macroéconomiques appréhendent d'ailleurs difficilement un marché aussi complexe que celui de la construction, dont le logement n'est qu'un élément. Par ailleurs, jusqu'à présent, les tentatives d'élaboration de modèles spécifiques au logement ont été peu probantes, surtout dès qu'on s'écarte du court terme.

Ceci résulte du fait que même le seul sous-secteur du logement – à distinguer donc des bâtiments non résidentiels (bureaux, entrepôts, ...) et des travaux d'infrastructure (routes, barrages, ...) – est composé de deux marchés très différents, la construction de logements neufs et la rénovation-transformation de logements anciens, le second échappant pour l'essentiel à la statistique.

Outre cette lacune des statistiques, la principale difficulté consiste à appréhender correctement les facteurs qui déterminent la décision d'investir.

Dans le modèle MARIBEL (1), les investissements en logement sont estimés à partir des variables suivantes :

- revenu disponible réel,

(1) Bureau du Plan, MARIBEL : Modèl for Analysis and Rapid Investigation of the Belgian economy, 1984. Xiii-327 p.



- taux d'intérêt réel,
- taux de chômage,
- prix des investissements en logements,

qui expliquent relativement bien les tendances du marché à moyen terme, mais qui peuvent plus difficilement traduire les évolutions à court terme.

En outre, le sous-secteur résidentiel présente une sensibilité très élevée à une série de facteurs faisant apparemment varier, selon les périodes, les diverses élasticités, d'ailleurs très mal connues, et déterminant d'importants mouvements d'anticipation, le court terme occultant des évolutions plus structurelles et fondamentales. Or le pouvoir politique est particulièrement sensible au court terme...

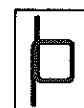
Par ailleurs, les analyses rétrospectives sur période longue et les études comparatives entre pays tendent à montrer que l'environnement économique général pèse davantage que les mesures spécifiques de soutien au secteur.

Faute de pouvoir développer un "bloc" logement qui intégrerait la différenciation entre sous-secteurs d'activité, entre classes de revenu disponible, ... les modèles macroéconomiques ne doivent être utilisés qu'avec prudence pour tester l'impact de mesures fiscales, ou autres, portant sur le logement.

Remarquons également que ces modèles peuvent plus difficilement prendre en compte les interventions fiscales de soutien à la construction portant sur le revenu. Une mesure fiscale se traduisant par un effet prix, telle que la modification du taux de la T.V.A., est directement introduite au niveau du prix de l'investissement qu'elle contribue à accroître ou à réduire de manière proportionnelle. Par contre, la simulation d'une déduction accrue ou réduite des charges d'emprunt hypothécaire du revenu imposable pose davantage de problèmes dans la mesure où les charges d'emprunt varient en fonction d'éléments aussi nombreux que divers (montant et taux de l'emprunt, ces deux éléments dépendant eux-mêmes de l'importance de l'investissement, de l'état préalable de fortune du candidat investisseur, etc...) et que l'I.P.P. (Impôt sur les personnes physiques) est progressif par rapport au revenu. Il est donc délicat, dans un modèle macroéco-nomique qui, par essence, travaille à partir d'agrégats, d'adapter le taux d'intérêt hypothécaire réel et/ou le revenu disponible réel en vue de traduire les effets d'une telle politique.

3. Les approches microéconomiques et/ou sectorielles et notamment le "retour au Trésor"

Plus particulièrement issus des milieux de la construction, les calculs de type microéconomiques se sont multipliés ces dernières années.



Sur cette base, certains auteurs ont extrapolé une intéressante série de résultats auxquels d'aucuns seraient tentés de conférer un statut macroéconomique; à tort, selon nous, car leur approche relève davantage du niveau sectoriel que du niveau macroéconomique, en ce sens qu'ils prennent en compte certains effets induits et indirects sans intégrer les interdépendances macroéconomiques.

Afin d'éclairer notre propos, nous reproduisons un exemple de calcul auquel la presse spécialisée fit largement écho et dont les conclusions furent reprises dans de nombreux articles et débats. Ce calcul, réalisé par le Centre pour l'encouragement des placements immobiliers (C.E.P.I.) a pour but d'estimer le montant des recettes fiscales perçues par l'Etat à l'occasion de la construction et de l'occupation d'une maison (1).

Le coût de la construction, terrain et bâtiment, est supposé égal à 3.400.000 FB et les honoraires de l'architecte sont évalués à 224.000 FB. Sur cette base, le C.E.P.I. calcule les recettes de l'Etat :

a) Lors de la construction

1°) Fiscalité indirecte

- Droits d'enregistrement et assimilés	151.000 FB
- T.V.A. (6 % en 1985)	181.440
- Taxes sur les transports	28.000
- Taxes communales et provinciales	40.000
	400.440 FB [1]

2°) Fiscalité directe

- Salaires	392.000 FB
- Bénéfices (entrepreneur et fournisseurs)	19.600
	441.600 FB [2]

b) Pendant l'occupation (50 ans)

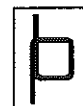
- Précompte immobilier	1.000.000 FB
- Taxes sur les entretiens et réparations	490.000
- Droits d'enregistrement sur les mutations	562.500
	2.052.500 FB [3]

Les recettes fiscales de l'Etat s'élèvent au total à 2.864.540 FB ([1] + [2] + [3]) (2) qui représentent approximativement 85 % du coût du logement.

Ce calcul que nous pourrions appeler de "retour au Trésor" dont nous ne discuterons pas les hypothèses de travail, illustre remarquablement l'approche du calcul économique (microéco-

(1) Source : Echo de la Bourse, 3-5 mai 1985, "Combien la construction d'un logement rapporte-t-elle à l'Etat ?"

(2) Estimation supposant un amortissement en 50 ans et ignorant tant les délais de retour au Trésor que la recherche d'un taux d'actualisation.



nomique) des milieux professionnels de la construction. Il s'agit, pour eux, de contrer l'argumentation des pouvoirs publics qui font état des nécessaires restrictions budgétaires pour ne plus accroître, voir pour réduire les avantages octroyés au secteur de la construction.

L'opération prend sa pleine mesure lorsqu'ils peuvent conclure que, sur la période du 1er mars 1982 à fin septembre 1984, si les mesures de soutien de la demande en matière de logement ont coûté 15,215 milliards de francs à l'Etat, dont 12,17 pour la seule réduction de la T.V.A., les recettes fiscales et parafiscales générées par cette politique en faveur de la construction se sont élevées, quant à elles, à 32,57 milliards de francs, soit un "gain" pour les pouvoirs publics de 17,355 milliards de francs. Et cela sans tenir compte des effets multiplicateurs sur la production et l'emploi dans les autres secteurs(1).

Du calcul purement microéconomique, nous débouchons ainsi sur des études plus globales, de type coût-bénéfice, visant à démontrer l'intérêt (pour l'Etat) de soutenir le secteur de la construction.

Au-delà de ces implications purement budgétaires, les études sectorielles évaluent l'impact des mesures de relance sur les grands équilibres macroéconomiques.

En matière de construction en général et plus encore de logement, l'accent est mis sur les estimations d'emplois perdus ou menacés par la non-intervention des pouvoirs publics ou préservés ou créés grâce aux mesures de soutien de la demande prises par l'Etat.

En période de sous-emploi, le secteur peut ainsi réaffirmer le rôle essentiel qu'il peut et doit jouer dans la politique de l'emploi en mettant en évidence la forte intensité de main-d'oeuvre et le coefficient multiplicateur d'emploi élevé qui le caractérisent.

La même étude, réalisée par le Conseil professionnel de la Construction (2) évalue, pour la période considérée, les retombées sur l'emploi des mesures de relance à un effet global (construction + secteurs fournisseurs) de 33.780 emplois en base annuelle. Impact à ne pas confondre avec le résultat que pourrait obtenir un modèle macroéconomique qui, lui, tient compte non seulement des effets directs et indirects, mais aussi des effets induits sur l'emploi en intégrant des paramètres tels que l'offre de travail, le niveau des salaires, les modifications de la productivité du travail, etc...

Des résultats aussi impressionnants que ceux issus des calculs sectoriels doivent être abordés avec la même prudence que ceux issus des calculs de dépenses fiscales. Si les derniers pèchent par myopie en ne considérant pas les implications sur l'activité, les calculs sectoriels que nous voyons ici pèchent par un excès inverse puisqu'ils attribuent aux seuls incitants fiscaux le bénéfice de la stabilisation du nombre de logements commencés.

Sans remettre en cause le principe de tels calculs, il semble que, dans l'état actuel des connaissances sur le secteur et de ses interrelations avec le reste de l'économie, il soit hasardeux

(1) Source : Conseil Professionnel de la Construction, rapport préparatoire à la concertation avec le Gouvernement, 3 avril 1985.

(2) Source : Conseil Professionnel de la Construction, op.cit.



de s'aventurer dans de telles estimations lorsque l'on sait, par ailleurs, que les principaux déterminants de la demande en matière de logement sont le revenu (et ses perspectives d'évolution), le taux d'intérêt hypothécaire ainsi que l'état du parc de logement, sous ses aspects quantitatif et qualitatif, par rapport au nombre, à la taille et au genre de vie des ménages.

Les travaux qui sont actuellement en cours au sein de la Confédération nationale de la Construction en vue de développer un modèle sectoriel de prévision de l'activité à court terme, fourniront peut-être les éléments nécessaires à la validation des hypothèses émises jusqu'à présent.

Par comparaison aux modèles macroéconomiques qui sont très souvent ressentis comme des "boîtes noires" incompréhensibles et inabordables par les non spécialistes, les approches microéconomiques et sectorielles se caractérisent par la "lisibilité" de leur méthode et de leurs résultats, ce qui a, sans aucun doute, contribué à leur succès.

Depuis la décision d'appliquer à nouveau le taux antérieur de 17 % de T.V.A. à la construction neuve de logements mais de le maintenir à 6 % pour les travaux de réhabilitation, on a cherché à estimer l'impact de la mesure

- en observant l'évolution du nombre de logements commencés,
- en comparant les permis accordés et les mises en chantier,
- en analysant les variations des emprunts hypothécaires.

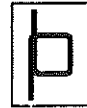
On en a déduit sans doute que les effets sont loin d'être nuls, mais aucune relation quantifiée n'a pu être proposée. La recherche économique rencontre toujours dans ce type d'approche la difficulté d'isoler un facteur de l'ensemble des autres.

Conclusion

L'examen de ces différents types de calculs économiques appliqués à la fiscalité immobilière a mis en évidence leurs limites.

Dans l'absolu, on peut concevoir et réaliser un calcul fiscal sur une base économique, mais il semble qu'actuellement les outils indispensables (méthodes et statistiques) s'avèrent fort insuffisants et que l'on doit évaluer les effets de ces interventions exogènes en se contentant de les enfermer dans des fourchettes d'impact.

Toutefois, la diversité des méthodes et le grand nombre de recherches et d'applications dont elles font l'objet sont incontestablement le signe de l'intérêt que portent les pouvoirs publics ainsi que les milieux professionnels et universitaires au calcul économique.



Cet engouement offre, peut-être, l'opportunité de dépasser les limites que nous évoquions. Il faudrait, pour cela, que l'on comprenne la **complémentarité** et non l'opposition des différentes méthodes de calcul qui, chacune à son niveau, contribuent à fournir des éléments de réponse à une question qu'aucune, prise isolément, ne peut résoudre entièrement.

En fait, la méthode de calcul n'est pas neutre. En privilégiant des aspects particuliers de la réalité économique, elle est adaptée aux besoins et aux attentes de ceux qui y recourent. Dès lors, pour préserver la crédibilité du calcul économique, il est important de réconcilier les approches, tout au moins au niveau des hypothèses qu'elles mettent en oeuvre.

Dans l'état actuel des connaissances et malgré toutes les difficultés évoquées plus haut, le calcul macroéconomique reste néanmoins le seul dont les résultats informent les pouvoirs publics des implications de leurs décisions sur l'évolution de l'économie, à court et à moyen terme. Son caractère à la fois dynamique et global en fait l'instrument adéquat d'aide à la prise de décision en matière de politique économique. Ceci sera d'autant plus vrai que le calcul macroéconomique pourra bénéficier des expériences et des travaux réalisés au niveau sectoriel pour affiner la spécification des liaisons qui unissent toutes les branches d'activité au sein de l'économie d'un pays.

En résumé le calcul macroéconomique livre le type d'informations nécessaires à une politique économique intégrée des pouvoirs publics. Le calcul sectoriel donne des résultats qui intéressent la branche. Le calcul fiscal n'est qu'indicatif, mais ses éléments restent indispensables pour alimenter les autres approches.



REFERENCES

1. Bureau du Plan, MARIBEL : Model for analysis and rapid investigation of the Belgian economy, 1984, XIII-327 p.
2. Conseil Professionnel de la Construction, Rapport préparatoire à la négociation avec le Gouvernement, 3 avril 1985.
3. Echo de la Bourse, Combien la construction d'un logement rapporte-t-elle à l'Etat ?, 3-5 mai 1985.
4. R. VAN STRAELEN, Econometrisch onderzoek in de bouwnijverheid, Tijdschrift voor Economie en Management, Vol. XXX, n° 3-4, 1985.



COMPENSATORY ENERGY TAXES AND EUROPEAN ECONOMIC INTEGRATION

a Belgian case study (1)

F. BOSSIER-N. GOUZEE-S. STANDAERT-P. STRUMELLE
Bureau du Plan

I. Introduction

Oil product taxes have spread like an oil slick in Western Europe during the year 1986, presumably rather in order to appropriate to government income the benefits of the oil price fall than for energy concerns (only Scandinavian countries have clearly defined their energy policy oriented intentions). But whatever the effective motivations for these "counter-vailing" duties may be, one can now say that they were going the right way, as far as in the long run, one still expects, a much higher oil price than in 1986. This is the authors of this paper's opinion (2). These tax corrections brought to the "wrong" price signals given by energy markets in 1986, thus seem to have been at least implicitly an adequate first reaction to the oil-price collapse. But Belgium did **not** react that way.

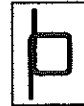
Three important dimensions of this question will be considered in each section of this paper, with respect to the small and very open economy of Belgium, and two will **not**. The latter relate to debates over :

- the **temporary** character of taxes levied to fill up a drop in prices and the nature of the formal link which should be established between these taxes and the international oil-prices levels;
- and its corollary question : how should these tax returns be allocated to government income or expenditure : can they be used to finance, for instance, nowadays **fiscal reforms**, or should they be allocated exclusively to an energy saving policy in order to face the next oil-price shock ?

The size of Belgium's market shares in international energy markets is, evidently, not large enough to influence significantly the behaviour of the cartel nations by the levy of compensatory energy taxes in Belgium... Imposing a tax on energy products in Belgium is thus **not** going to force down the world price of oil towards its competitive level and is **certainly** going to raise prices to industry

(1) The aim of this paper is to present and discuss the main consequences of increased energy taxation for the Belgian economy. The exercise is based on tax rates proposed by the E.C. Commission in 1986. Although the E.C. Commission has reconsidered its proposal in July 1987 and the Bureau du Plan is currently carrying out new simulations, the present approach remains highly relevant.

(2) Based on the exhaustible resource character of oil, this opinion is also fully aware of the current debate on that difficult question.



and households (1). In its **last section**, this paper focuses on the impacts, increased energy taxes in 1987 would have on short-medium term prospects of the Belgian economy.

Why then should energy taxes be increased in the present Belgian context ? An easy answer to that question is often given : since such taxes have been levied in most other member states of the European Community, why not in Belgium whose government deficit is one of the highest in the E.E.C. ? The **third section** of this paper analyses this issue in the present context of the European Customs Union and indirect taxation in the European Community.

But an *opportunity*, even a golden one, is not a *reason* and European Economic Integration does not necessarily imply that every member-state should adopt the actual average taxation rates of the community for each product ! There is a more fundamental reason why energy taxes should be raised in Belgium : this country seems to be facing today a slowly but steadily reappearing all-energy dependence problem. This rather unexpected issue in one of the most nuclearised country of the world will be developed in the *first section* of the paper.

II. Belgian Energy Import Dependence and the Need for Counter-vailing Taxes after the Price Collapse of 1986

When measuring the reduction of **energy** import dependence in various countries of the world since the first oil shock, international statistical publications such as "European Economy", which we quote here (2), usually focus on the net oil import bill evolution as a % of the GDP. This type of approach reveals that between 1973 and 1985, the Belgian-Luxemburg Economic Union (BLEU) (3) has, one of the poorest performances in oil dependence reduction compared to other European countries, U.S.A. and Japan :

(1) Which is the reverse of the prospect described for large (or cartels of) consuming nations by Professor M.A. ADELMAN in his recent Address on this issue to the Benelux Association of Energy Economists, October 1986, Rotterdam.

(2) "European Economy", n. 29, July 1986, published by the Directorate General for Economic and Financial Affairs. Extract from Table B 1.3, p.84.

(3) BLEU is the only statistical unit for which original energy import figures are published each year.

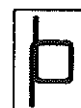


Table 1 – The importance of the net oil import bill 1973–1985 as a % of the GDP

	1973	1985	D
U.S.A.	0.5	1.1	+ 0.6
Japan	1.6	3.2	+ 1.6
EUR 12	1.5	2.6	+ 1.1
incl. : BLEU	1.4	3.9	+ 2.5
DK	2.3	3.0	+ 0.7
D	1.5	3.4	+ 1.9
F	1.3	3.0	+ 1.7

In 1973, with its import bill amounting to 1.4 % of GDP, the BLEU was indeed **less** oil dependent than Denmark, Japan, Germany and hardly more than France. Twelve years later, BLEU had clearly become **more** oil dependent than them all, despite its ambitious nuclear development.

For geopolitical reasons (1) (not for economic or ecological purposes), the authorities seemed during all these years to be much more concerned by oil dependence reduction targets than by the cutting down of **other** primary energy import shares. However, Belgium faces today an **all-energy** dependence problem, now temporarily hidden by the energy price fall, but still far from being negligible. The net energy import bill which had come to more than 6 % of the Belgian GNP from 1981 to 1985 fell down in 1986 to an approximate level of 3 %, which happens to be about the ratio observed in the year... 1973 (2).

This coincidence is, of course, consistent with the evolution of international energy prices (about the same real level in 1973 than in 1986) and Belgium's gross inland energy consumption (hardly higher in 1973 than in 1986 – see table 2). What this similarity suggests is that Belgium is today as energy dependent as just before the first oil price shock. This contrasts, at first sight, with the repeated assertions that Belgium has considerably increased its energy-independence thanks to nuclear energy. A noticeable change has indeed occurred in primary energy consumption patterns since the first oil shock as reported on table 2.

(1) Belgium, for instance, is largely dependent on the rest of the world for all kinds of energy: all its liquid, gaseous and nuclear fuel is imported, as well as 57 % of its solid fuel. But Belgium's gas and coal dependence is mostly oriented towards Western Europe (16 % of coal and 71 % of gas imports) and other OECD countries (25 % of coal imports from USA, Canada and Australia) while oil makes Belgium dependent from Eastern Europe (17 %) and OPEC countries (37 %).

(2) These estimates of Belgium's energy import bill are computed from national energy balance-sheets and energy import prices.



Table 2 - Gross inland primary energy consumption in Belgium - 1976-1986

In thousands of tonnes of oil equivalent (1000 toe)

Year	Solid fuels	Liquid fuels *	Gaseous fuels	Nuclear fuels	Total	
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(1000 toe)
1973	25.	58.	17.	0.	100.	47.194
1979	22.	52.	21.	5.	100.	49.104
1984	25.	40.	19.	15.	100.	42.699
1985	23.	39.	18.	19.	100.	44.037
1986**	20.	44.	16.	20.	100.	45.330

* Crude oil and petroleum products

** Based on provisional data : february 1987

Source : Administration de l'Energie, Ministère des Affaires économiques

This table shows that the **energy system** is 14 % less oil dependent in 1986 than in 1973. Nuclear Energy is accountable for some 20 % of this oil dependence reduction of the **energy system** (1), but 80 % of the consumption is still directly or indirectly sensitive to the world oil price. Prices paid for natural gas imports follow the international oil price with a lag determined by the index formula of the purchase contract. As implied by table 2, 1986 has been a bad year regarding the market for gas : - 10 % of sales while oil products increased their deliveries by some 13 % (2). But, due to this indexation lag, gas consumption prospects are better for 1987, which implies re-increasing gas dependence in quantities. A similar prospect can be held for solid fuel whose price will probably also have to adjust to this downward movement. Eventhough attention usually focuses on oil dependence only, and adding these price elasticity effects for all kinds of energy to expected income elasticity effects on energy consumption, Belgium seems thus to be facing at present a slowly but steadily reappearing all energy dependence problem.

(1) Which does not mean nuclear energy has reduced that much Belgian economic dependence: the nuclear energy bill comes, at present, to 7 % of the global energy bill and the nuclear equipment bill is also largely composed imported goods.

(2) This increase is of composed of + 7 % in motorspirits, + 12 % in motor vehicles gasoil, + 12 % in domestic heating gasoil and... + 25 % in heavy fuel oil (rapidly substituted to gas and solid fuel in industrial market).



III. The Issue of Indirect Tax Harmonization the European Community : Belgium's Present Position

"The harmonization of indirect taxation has always been regarded as an essential and integral part of achieving a true common market (...) and now we must proceed vigorously if we are to achieve the target date of 1992 for the completion of the Internal Market (1)." This statement is extracted from the "White paper from the Commission to the European Council" of June 1985, known as "White paper", which spells out the programme and time table of the full Unification of the European Market (320 millions people) by the abolition of internal economic barriers of all kind in the enlarged Community. For convenience, the measures that need to be taken have been classified in that paper under three headings : physical barriers (i.e. : internal frontier controls), technical barriers (i.e. : standards for individual products adopted for health, safety, environmental or consumer protection reasons) and, last but not least, fiscal barriers.

If the frontier controls were dismantled while the present wide differences in excise taxation and V.A.T. (rates and coverage) persisted, the system would be exposed to the risk of heavy and systematic fraud and evasion. This is the only conclusion drawn by the Commission from its analysis of the system of bonded warehouses for goods subject to excise duties and of

the potential Community "Clearing House system" for accountancy of V.A.T. revenue : "No means exist of removing the frontier controls and thus the frontiers, if there are significant tax and corresponding price differences between the Member States" (2). The removal of these significant differences does not imply **complete** harmonization (absolute identity in every respect) throughout the Community, but better and more realistically what the Commission calls an "approximation".

What are these differences in the case of Belgium and how close does the Commission wish that "approximation" to be in the case of energy products ? Answers to the first questions are reported on tables 3 & 4. The yield of indirect taxation as a percentage of the G.D.P. for most Member States is not very different from the weighted E.C. average (10.68 % in 1982). "Looked at in this way, approximation presents a manageable budgetary problem for most Member States, and it would not seriously disturb the existing relationship between direct and indirect taxation (3). But when one looks at the yield of the V.A.T. and of the excises separately, bigger differences appear, as in the case of the excises in Belgium :

(1) "Completing the internal market". Commission of the European Communities, 55 pages, § 167.

(2) Ibidem, § 160-184.

(3) Ibidem, § 190.



Table 3 – Indirect taxation as a percentage of the GDP (1982)

INDIRECT TAXATION	BELGIUM	WEIGHTED E.C.* AVERAGE	D
V.A.T.	7.67	7.05	0.62
Excises	2.39	3.63	1.34
Total	10.06	10.68	0.62

* Excluding Greece, where the necessary statistics were not available. These are provisional figures. The rates proposed by the Commission in COM(87)320/ the 24th of July 1987 were not yet available at the time these computations have been made.

Source : "White Book" of the E.C.

The difference between Belgium and the E.C. average is thus, on the one hand, the division between the V.A.T. and the excises, as reported on table 3, and on the other hand, the variation in tax burden between different sectors and different products. The latter is reported on table 4 in the case of energy excise duties.

Energy excise duties account for about 50 % of all excise duties in Belgium (1) and the differences between Belgium and the European Community reported on table 4 are the main reason why the yield of excises, as a percentage of the G.D.P. in Belgium is among the lowest of the E.C. A review of changes in oil taxation measures implemented at a national level since the oil price collapse in the E.C. recently (2) demonstrated that only Germany and the Belgian-Luxembourg Union have fully passed on the fall in price to the consumer. All the other Member States did increase energy taxes during the year 1986, which still augments the "margin" (Δ) allowed to Belgium on excises (reported on table 3) and which gives the opportunity for the scenario proposed in the next section.

(1) While Energy V.A.T. duties account for about 18 % of all V.A.T. duties in Belgium. These are Provisional estimates 1985/1984.

(2) European Economy n^o 29 : "Annual Economic Review", July 1.



Table 4 - Example of energy excise duties - As at november 1986

EXCISE DUTIES	BELGIUM	WEIGHTED E.C.* AVERAGE	D
1 lit. of premium petrol (F/l)	11.20	15.62	4.42
1 lit. of diesel oil (F/l)	5.25	8.28	3.03
1 lit. of gasoil for domestic heating (F/l)	0.0	2.27	2.27
1 lit. of heavy fuel oil (F/t)	0.0	1012.	1012.

* Excluding Greece, where the necessary statistics were not available. These are provisional figures. The rates proposed by the Commission in COM(87)320/ the 24th of July 1987 were not yet available at the time these computations have been made.

IV. The Consequences of an Energy Tax Increase on the Belgian Economy : a Simulation with the Model HERMES

1. In this part of the paper, we analyze the consequences of one simulation aimed at boosting the general government receipts by increasing taxes, for the energy products.

This policy only concerns the excises : all existing excises on oil products are increased up to the average tax of the European countries and new excises are levied on the other previously not taxed oil products. This means that the excise duties simulated and their increase from the present figures are the numbers included in the second and third column of table 4. In this simulation, the V.A.T. rates are kept unchanged.

The mechanical effect of such a measure (without taking into account the induced consequences) would insure an increase of receipts for an amount of approximately 41 billions of francs (i.e. an increase of 1.3 % of the total public receipts). This might create some room for a gradual reduction of direct taxation in the future.

2. The Instrument Used : the Macrosectorial Econometric Model HERMES

The macrosectorial model HERMES is used in order to analyze the effects of the energy taxation policy. Indeed, this sectorial model describes the economy at a level of disaggregation sufficient to allow the measurement of specific sectorial effects which are macroeconomically significant and permits a sufficiently refined treatment of the energy. Energy is subdivided in eight energy branches whereas the rest of the economy is classified in eight macro-sectors. For each energy branch, HERMES computes a balance between total resources and expenditures. Moreover, HERMES calculates all the indirect taxes levied on the different energy products - V.A.T. and excises - as well as on the other non energy goods and services.



In its present version, the HERMES model covers 1300 variables and 1110 equations, estimated on the period 1960–1984. The policy simulation which is presented in the following point has been computed on the period 1986–1991, and refers to a baseline simulation constructed on the same period.

Table 5 – Sectors, energy branches and indirect taxes in the HERMES model

Sectors of HERMES	Energy branches	Indirect taxes
1. Agriculture	1. Coal	1. Value Added Tax on 15 consumption functions of which 3 energy functions : – heating – power – transportation 2. Excises on : – petroleum products (motor spirits only) – drinks – tobacco 3. Other indirect taxes
2. Energy	2. Coke	
3. Manufacturing industries	3. Crude oil	
a. Intermediate goods	4. Petroleum products :	
b. Equipment goods	a. Motor spirit	
c. Consumption goods	b. Gasoil for heating	
4. Construction	c. Diesel oil for transportation	
5. Transports and communications	d. Residual fuel oil	
6. Market services	5. Natural gas	
7. Non market services	6. Derived gas	
	7. Electricity	
	8. Heat	

3. Simulation Results

The main macroeconomic results of the two simulations are synthesized in table 6 hereafter. It can be seen that, although the selected policy allows a not negligible reduction of the public budget deficit (but much lower than expected with the energy tax increase), it also reduces the economic activity and, accordingly, leads to a rise of the unemployment rate.

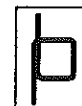


Table 6 – Simulation of an energy taxation policy – Synthesis of the macro-economic results (deviations w.r.t. the basis simulation)

G.D.P. growth (%)		Unemployment (thousand persons)		Inflation rate (%)		Balance of payments (billion francs)		Public budget deficit (billion francs)	
Year 1	Year 6	Year 1	Year 6	Year 1	Year 6	Year 1	Year 6	Year 1	Year 6
-.30	-.02	+ 5.7	+ 9.9	+ 1.5	- 0.1	+11.6	+23.3	-26.3	-15.8

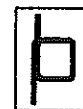
3.1. A First Consequence of Increased Energy Taxation : Reduction of the Economic Activity

A first fundamental consequence of the application of the energy taxation policy is a slowdown of economic growth. Indeed, the new energy taxes increase the prices of the energy products and, consequently, contribute to increase the inflation and the wage rates and to deteriorate profitability. The lagged indexation of wages on the consumer price index plays a crucial role in disseminating this effect.

The general consequence of this cost movement is a reduction of the growth of the different components of aggregate demand : households consumption (following disposable income), private investments and exports all decrease as compared with the baseline run. On the other hand, imports are affected by two opposite movements : the reduction of aggregate demand tends to reduce the import level while the internal price acceleration favours the imported goods and services. The volume effect is predominant in the short run (reduction of the import level by 0.33 % during the first simulated year), while the price effect seems to play with a one year lag (and thus stabilizes the imports drop below its value obtained in the year 1). The consequences of this economic slowdown on employment are consistent : gradual increase of the unemployment rate up to a level of 13.8 % of the active population, in the last simulated year, representing a loss of about ten thousand jobs.

Notice finally that a slight reduction of the real interest rates occurs in the short run, thanks to the reduced budget deficit (see later). This expansionary effect is, however, insufficient to compensate for the globally deflationary impact of this policy.

From a sectorial point of view, and in the short run (year 1), activity is reduced everywhere except, paradoxically, in the energy sector. This paradox is due to the substitution in favour of electricity (which incorporates more domestic value added). A substantial decrease in activity is felt in the transport sector. In the medium term, activity is negatively affected in the energy sector. The changes are less pronounced in the rest of the economy. An exception is the construction sector which suffers from the reduction of investment and from the decrease of the disposable income.



The reduction of job opportunities is concentrated in the services and in the manufacturing industries. Indeed, services mainly face a reduction of households consumption while transports and manufacturing sectors directly have to face a loss of their profitability and, accordingly, reduce their exports and investments.

Table 7 – Consequences of the energy taxation policy for the components of the GDP (in volume) and for employment

(deviations w.r.t. the basis simulation)

	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5	Year 6
G.D.P.	- 0.30	- 0.45	- 0.46	- 0.51	- 0.55	- 0.57
Disposable income (in constant prices)	- 0.50	- 0.62	- 0.72	- 0.76	- 0.77	- 0.82
Private investment	- 0.53	- 0.72	- 0.67	- 0.67	- 0.67	- 0.68
Exports of goods and services	- 0.29	- 0.71	- 0.84	- 0.92	- 1.03	- 1.09
Imports of goods and services	- 0.23	- 0.29	- 0.29	- 0.28	- 0.27	- 0.25
Value added (constant prices)	- 0.33	- 0.29	- 0.26	- 0.24	- 0.24	- 0.25
- energy	- 0.47	0.21	- 0.04	- 0.25	- 0.38	- 0.47
- manufacturing industries	- 0.44	- 0.36	- 0.30	- 0.30	- 0.31	- 0.31
- construction	- 0.36	+ 0.29	- 0.23	- 0.0	- 0.42	- 0.71
- Transports and communications	- 5.7	- 0.55	- 0.48	- 0.43	- 0.38	- 0.32
- Other market services	- 0.36	- 0.26	- 0.10	- 0.10	- 0.12	- 0.15
Employment (in thousands)	- 5.7	- 7.3	- 7.3	- 8.2	- 9.2	- 9.9
of which :						
- Transports	- 1.1	- 1.5	- 1.6	- 1.7	- 1.8	- 1.8
- Market services	- 3.3	- 4.0	- 3.4	- 3.3	- 3.5	- 3.7
- manufacturing industries	- 0.9	- 2.0	- 2.6	- 3.3	- 3.9	- 4.4
Unemployment rate	+ 0.13	+ 0.17	+ 0.17	+ 0.19	+ 0.22	+ 0.23

3.2. Another Consequence of the Energy Taxation : a Reallocation of the Households Consumption

As far as the allocation of private consumption is concerned, the imposition of new taxes on energy clearly induces changes in the households demand structure. The movement is two-fold. On the one hand, although all quantities consumed by the households tend to be reduced, the decrease is mainly concentrated in the categories transport, communications and heating, while the other categories suffer a less acute reduction of volumes consumed. On the other hand, the movement of relative prices induced by the taxes on energy generates (not-



withstanding the reduction of volumes consumed) an increase of the budget devoted to heating and transport services.

Table 8 – Consequence of the energy tax simulation on the households consumption by categories

Categories	Volume consumed (deviations in %)			Structure (in current prices)		
	Year 1	Year 2	Year 6	Year 1	Year 2	Year 6
1. Food, drink, tobacco	- .61	- .52	- .19	- .23	- .18	- .09
2. Textiles	- .45	- .36	- .16	- .08	- .06	- .03
3. Fuels for domestic use	- .24	- 9.02	-11.72	+ 0.60	+ 0.46	+ 0.03
4. Fuels for transportation	- 1.24	- 2.64	- 5.48	+ 0.38	+ 0.36	+ 0.30
5. Electricity	- 0.14	- 0.28	- 0.80	- 0.02	- 0.03	+ 0.27
6. Households equipment	- 0.52	- 0.45	- 0.12	- 0.10	- 0.09	- 0.04
7. Personal transport equipment	- 0.67	- 0.83	- 1.60	- 0.05	- 0.05	- 0.04
8. Purchased transport	- 0.87	- 1.09	- 2.07	- 0.02	- 0.02	- 0.04
9. Communications	- 1.95	- 1.96	- 2.69	- 0.01	- 0.01	- 0.02
10. Other goods and services	- 0.53	- 0.43	- 0.08	- 0.47	- 0.38	- 0.02
Households consumption	- 0.53	- 0.72	- 0.69	-	-	-

3.3. Consequences on the Public Budget

Another important consequence of the simulation concerns the evolution of the public budget. Remember that the mechanical effect of the policy would bring a supplementary receipt of more or less 41 billion francs. Of course, the induced increase of a large part of public expenditure produces a total net benefit which is largely inferior to this amount.

The table 9 hereafter gives the evolution of the main components of the public sector's current account.

As far as the receipts are concerned, one observes the following movements :

- an increase of about 41 billion francs of the indirect taxes (lowered to 39 billion at the end of the period) ;



- a rise of the direct income taxes and social contributions, resulting from the nominal increase of the fiscal basis ;
- a drop of the taxes paid by the firms, as a consequence of the slowdown of the economic activity .

The different components of the public expenditure are also influenced by the policy :

- First, an increase of the wages paid by the State results from the application of the indexation mechanism. The inflationary effect of the tax rate increase also inflates the value of the goods and services bought by the State.
- A second important evolution concerns the social allowances : the value of social allowances paid by the State is increased to a important extent. Indeed, the general indexation of the different social allowances automatically increases public expenditure. Moreover the increase of unemployment also contributes to increasing social allowances.
- Finally, a slight reduction of the interests paid by the general government is observed, as a consequence of the public budget deficit reduction.

Table 9 – Consequences of the energy tax simulation for the public accounts

(deviations w.r.t. the basis simulation – in billion francs)

	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5	Year 6
1. Receipts						
1.1. Direct taxes						
- total	5.3	4.7	9.7	2.6	1.7	0.4
- personal income tax	9.0	10.5	10.8	10.6	10.3	9.3
- corporate taxes	- 3.7	- 5.8	- 7.1	- 8.0	- 8.6	- 8.9
1.2. Indirect tax						
- total	40.9	41.3	41.3	40.5	39.5	38.6
- V.A.T.	5.1	5.6	5.9	5.6	5.1	4.6
- Excises	36.0	35.5	35.0	34.5	33.9	33.6
1.3. Other receipts	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
1.4. Social contributions	10.3	12.8	13.4	13.7	13.8	12.5
2. Expenditures						
2.1. Public consumption	11.8	14.2	14.1	14.1	14.2	13.0
2.2. Social allowances	20.6	24.3	25.1	25.1	24.6	23.6
2.3. Interests	- 1.8	- 3.1	- 3.1	- 2.5	- 1.6	- 0.5
3. Current deficit of the public budget (2 - 1)	-26.3	-23.3	-22.7	-20.5	-18.2	-15.8



This simulation also suggests a significant shift in the taxation system, the relative importance of indirect taxes gaining 1 % in the first simulated year, to the expense of direct taxes. However, total direct taxes still represent largely more than 50 % of all fiscal receipts of the State in the new fiscal environment. Moreover, in the absence of other fiscal measures (for instance a compensatory reduction of direct taxes), total taxation, as a percentage of the GNP, has significantly increased and exceeds now 48 % (compared to 47.7 % in the basis simulation – computed for the last simulated year).

3.4. Consequences on the Energy Sector

The change in oil prices, induced by the energy taxation policy simulated, has some consequences on the final consumption of energy.

The first important consequence is a decrease of the total final consumption of energy. This drop of the energy consumption concerns all sectors, but mainly households (– 4.7 % at year 6) and transports (– 9.1 at year 6). As a consequence of the energy consumption reduction, we can observe a reduction of the energy intensity of the GDP (measured by the ratio between the total consumption of energy and GDP in volume). This energy intensity is reduced with the new energy prices, while, in the basis simulation, the low energy prices encourage energy consumption and generate an increase in the energy consumption indicator.

Table 10 – Consequences of the energy tax simulation for the energy consumption

(deviations w.r.t. the basis simulation – in %)

	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5	Year 6
Final energy consumption	– 0.72	– 2.46	– 3.33	– 3.65	– 3.82	– 3.91
of which :						
– households	– 0.64	– 3.16	– 4.31	– 4.74	– 4.77	– 4.68
– industry	– 0.44	– 0.63	– 0.75	– 0.96	– 1.18	– 1.38
– transports	– 3.01	– 4.69	– 6.05	– 7.20	– 8.18	– 9.06
Energy consumption divided by GDP	– 0.35	– 1.74	– 2.50	– 2.81	– 2.86	– 2.85

Another consequence refers to the allocation of energy consumption between the different products. Indeed, the kind of policy selected inevitably discriminates against the petroleum products and produces a reduction of their share in the total energy consumption. The reallocation of energy consumption is made in favour of gaseous products, solid fuels and electricity.



Table 11 – Energy tax simulation – Allocation of final energy consumption between the energy products (%)

	Year 1		Year 6	
	Basis	Alternative	Basis	Alternative
– Solid fuels	19.4	20.3	16.9	17.8
– Petroleum products	59.7	57.7	54.4	52.6
– Natural gas and derived gases	13.1	14.2	20.2	21.1
– Electricity	7.8	7.9	8.5	8.5

The direct consequence of this reallocation of the energy consumption is a sensible reduction of the net oil import bill : – 12.0 billion francs in year 6, i.e. a reduction of 0.22% of the oil import GDP ratio. Globally, the energy import bill is reduced by more than 7 billion francs at the end of the simulation period, which means a reduction of 3.6 % of the net energy import bill. However, this is not sufficient to avoid an increase of the energy import dependence of Belgium during the period 1986–1991. Indeed, whereas the ratio "net energy import/GDP" increases by 0.73 % from 2.68 % in 1986 to 3.41 % in 1991 (year 6 of the simulation) in the baseline simulation, this ratio reaches the level of 3.24 % in 1991 with the new energy taxes, which is only 0.17% smaller than its base line level.

Table 12 – Consequences of the energy tax simulation on the energy import bill

(deviations w.r.t. the baseline simulation)

	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5	Year 6
Net oil import (billion francs)	– 7.5	– 8.5	– 9.4	–10.5	–11.5	–12.0
Net oil import bill/GDP (%)	– 0.16	– 0.17	– 0.19	– 0.20	– 0.22	– 0.22
Net energy import (billion francs)	–	– 2.0	– 3.6	– 5.2	– 6.5	– 7.2
Net energy import/GDP (%)	– 0.01	– 0.10	– 0.10	– 0.13	– 0.16	– 0.17



V. Conclusion

What has been simulated here is the impact of a substantial increase of excise duties as compared to the present situation. The completion of the European Internal Market which is being discussed this year in Europe, and can now be hoped for 1992, provides a good opportunity for taking such measures since they would contribute to harmonise indirect taxation in Europe. Furthermore, the all-energy dependence situation of Belgium and its still heavy energy bill, create the need for energy policy measures which would be likely to reduce the present increase in energy demand. The measures considered here lower the 0.73% increase in energy dependence resulting from the base line simulation to about 0.56 %. Note that this rather limited reduction would, of course, be much more perceptible if the base line simulation had been built up on the assumption of a third upward oil price shock at the end of the forecasting period.

Another positive side of the simulation results is an important reduction of the public budget deficit.

This is the reason why many countries (Australia, Netherlands, Norway, United Kingdom) simply raised these taxes recently in order to compensate observed/expected revenue losses from taxation of indigenous oil/gas production. This is also the reason why other countries (Sweden, Belgium) consider now these measures as a way of financing their achieved/proposed reform of the income taxation system. However, this paper demonstrates that the cost of increased energy taxation in terms of increased unemployment and reduction of the economic activity is heavy.

One way to avoid this cost is to allocate the revenue of these taxes to investment programs in energy conservation and to other aspects of energy demand policy than taxation. This would compensate the losses in employment and economic activity and probably bring additional advantage in terms of energy dependence reduction. But this opens the larger debate about rational use of energy in a low oil price environment, to which this paper only brings a small contribution.



CONCLUSIONS

R. MALDAGUE
Bureau du Plan

1. Chacun des exemples que nous venons d'examiner est important dans la mesure où il pose, en termes **différents**, la contribution de la "méthode économique" à la prise de décision en matière fiscale.

L'opération MARIBEL semble dériver directement des analyses macroéconomiques entreprises au Bureau du Plan, au point que c'est le modèle qui a donné son nom à la politique mise en oeuvre. Mais on a vu que la réalité était plus complexe et qu'il fallait s'interroger plus avant sur la portée exacte de la mesure et aussi sur d'autres facteurs, étrangers à la rationalité économique, qui ont pesé sur la prise de décision.

A l'inverse, la **loi du 1er août 1985**, axée sur une réduction de l'impôt des personnes physiques, ne s'inscrit nullement dans le prolongement d'une série de variantes fiscales visant à favoriser l'emploi, étudiées par le Bureau du Plan quelques mois auparavant et qui recommandaient plutôt d'autres solutions. On a tenté d'analyser les raisons de ce divorce...

Les arrêtés 15 et 150 forment un autre cas à part. En effet, s'ils ont eu des effets positifs indéniables, quoique inférieurs aux attentes, ils n'ont été précédés d'aucun calcul économique a priori. Il existe certes des études pertinentes prouvant qu'on aurait pu en améliorer les résultats, mais il s'agit hélas d'études a posteriori ... !

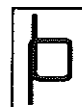
La fiscalité immobilière constitue à son tour un cas très particulier dans la mesure où il y a ici surabondance de calculs qui, après une période de confusion assez extraordinaire, pourrait bien déboucher sur un calcul économique plus cohérent, réconciliant différentes approches jusqu'alors très contradictoires.

Enfin, le problème d'une **taxation accrue des produits pétroliers** est aussi un cas curieux.

En effet, ce relèvement est tantôt récusé pour des raisons essentiellement politiques, tantôt évoqué, voire "prôné" avec plus ou moins d'insistance, mais essentiellement pour se ménager la marge de manoeuvre qui serait nécessaire pour réduire l'impôt des personnes physiques.

Dans les deux cas, la référence à un calcul économique est largement absente. Et pourtant les études entreprises à cet égard par le Bureau du Plan montrent qu'il est possible de mieux cerner les conséquences de ce relèvement éventuel sur l'activité économique, la consommation privée, les finances publiques, le secteur énergétique lui-même, etc...

De ce kaléidoscope se dégage une conclusion en demi-teintes. Méthode économique et fiscalité restent encore fort étrangères l'une à l'autre. Toutefois, malgré tout, à travers bien des tâtonnements et des confusions, la "rationalité économique" progresse peu à peu.



2. Dans ce domaine, **les modèles macroéconomiques ou macrosectoriels** connaissent certes leurs limites, c'est pourquoi le décideur doit pouvoir recourir à des instruments différenciés, adaptés au problème posé.

Ils sont néanmoins utiles, notamment pour amener les décideurs politiques à prendre en compte les principales interactions économiques à court et à moyen terme et les impératifs de cohérence qui en découlent.

3. **La modélisation microéconomique**, encore embryonnaire dans notre pays, est néanmoins en progrès, mais se heurte à de considérables problèmes.

D'abord un énorme problème statistique. Il n'y aura pas de calcul (micro)économique valable, aussi longtemps que nous n'aurons pas de meilleures statistiques fiscales, harnoisées, publiées, rapidement disponibles, etc...

A cela s'ajoute un problème plus redoutable encore.

Le calcul économique appliqué à la fiscalité évoque nécessairement et directement, beaucoup plus que par exemple dans ces applications aux investissements publics, de redoutables options de société.

Sans doute n'est-ce pas le cas lorsque l'on évoque l'exemple, relativement facile, de la neutralité de la fiscalité à l'égard des différents modes de financement des entreprises.

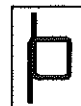
Mais, dans les problèmes de neutralité de la fiscalité ou de la parafiscalité, à l'égard du mariage ou du non-mariage, vis-à-vis des ménages à un revenu ou à deux revenus, ou encore d'équité fiscale (horizontale ou verticale), le calcul économique peut-il donner des réponses vraiment pertinentes ?

4. En tout état de cause, le calcul économique appliqué à la fiscalité ne progressera qu'aux prix d'investissements lourds et durables, en temps, en argent, en hommes, en constitution de base de données fiables, etc...

Ce n'est qu'à ce prix que les modèles macroéconomiques ont pu acquérir un certain droit de cité en Belgique. Tout permet de croire qu'il en sera ainsi, a fortiori, en ce qui concerne le calcul microéconomique.

5. Au total, malgré les différences que le calcul économique appliqué à la fiscalité présente par rapport aux techniques d'analyse coût-bénéfice dans le domaine des investissements, on peut néanmoins, par analogie aux expériences faites en ce qui concerne ces dernières, émettre **trois observations finales** :

Aussi longtemps que les techniques de calculs économiques resteront extérieures aux administrations par manque de formation ou de motivation de ces dernières, on peut craindre qu'elles ne pèseront pas lourd dans la décision politique.



. Le manque de publicité fait autour des techniques existantes, fait obstacle à leur "banalisation" et donc à leur mise en oeuvre effective.

. En tout état de cause, quels que soient les progrès réalisés ou à réaliser, ce serait une erreur majeure de présenter le calcul économique appliqué à la fiscalité comme le critère unique de décision, sous peine d'aboutir à un rejet total, ou pire encore peut-être, de le voir utiliser a posteriori, comme alibi de décisions reposant sur de toutes autres justifications.



... .. et POSTFACE

1. Au moment de clore ce dossier ouvert à l'occasion d'un symposium réuni début 1987, on ne peut pas ignorer les débats qui ont eu lieu plus récemment à propos des retombées économiques des projets de réforme de la fiscalité ou de la parafiscalité proposés dans notre pays depuis le début de l'année.

Et ce d'autant plus que le Bureau du Plan a participé activement à ce débat, qu'il s'agisse

- du projet de réforme présenté par la Commission Royale d'harmonisation et de simplification de la fiscalité (1);
- du projet adopté par le Gouvernement en août 1987 (2);
- ou encore de certaines propositions visant à réduire les cotisations patronales de sécurité sociale (3).

2. Sans contredire les conclusions avancées ci-dessus, ces travaux du Bureau du Plan ont permis néanmoins de confirmer, voire de préciser ou de nuancer certains points importants, tout au moins dans une approche macroéconomique.

2.1 Sur l'impact d'une réduction importante de l'impôt des personnes physiques, on peut retenir 4 conclusions majeures :

- la relative modestie des retombées macroéconomiques d'une réduction de l'I.P.P., qui s'explique par les phénomènes de fuite à l'épargne (à court terme tout au moins) et à l'importation; cette dernière joue un rôle crucial et est particulièrement accentuée dans le cas belge, du fait du taux d'ouverture de l'économie;
- le caractère néanmoins positif d'une telle mesure par ses effets sur la consommation privée, l'investissement et la croissance, donc sur l'emploi; l'effet est certes négatif sur l'exportation nette de biens et services, ce qui n'est pas préoccupant compte tenu des surplus prévisibles du solde extérieur;
- le caractère très partiel de la couverture automatique du découvert budgétaire consenti ex ante, par les hausses de recettes qu'induisent les retombées macroéconomiques positives;
- le coût élevé pour les finances publiques de l'usage de l'instrument "impôt des personnes physiques" aux fins de promouvoir l'emploi, comme c'est d'ailleurs le cas pour toute politique tendant à combattre le chômage par une réduction de la pression fiscale et/ou parafiscale, quel que soit le type de prélèvement affecté.

(1) "Les effets macroéconomiques d'une réforme de la fiscalité", Planning Papers, Bureau du Plan, Avril 1987.

(2) "Les retombées macroéconomiques du projet de réforme fiscale (août 1987)", Planning Papers, Bureau du Plan, octobre 1987.

(3) "Les effets macroéconomiques d'une diminution des cotisations patronales de sécurité sociale, dans diverses modalités", Planning Papers, Bureau du Plan, Juin 1987.



2.2 Ces travaux ont également eu le mérite de clarifier quelque peu la problématique des **effets d'offre** (1).

Ils ont permis notamment de distinguer trois grands ordres de mécanismes de ce type :

- les effets de la fiscalité directe sur l'offre de travail et, partant, le coût du travail; ces effets découlent de postulats qui fondent les modèles néo-classiques d'équilibre général, à savoir, à long terme, l'élasticité positive de l'offre de travail au salaire net et la flexibilité des salaires assurant le retour à l'équilibre sur le marché du travail. Cependant, les estimations réalisées dans le cadre des modèles du Bureau du Plan ne permettent guère de mettre la réalité de ces postulats en évidence (2) et encore moins d'en quantifier les effets. Par ailleurs, dans un modèle empirique de court-moyen terme tel que le modèle HERMES ou MARIBEL, la prise en compte d'un impact positif sur l'offre de travail d'une baisse éventuelle de la fiscalité directe n'aurait pour seul résultat tangible qu'un accroissement du chômage. Notons qu'un accroissement de la motivation au travail qui se traduirait par des hausses de productivité plutôt que de l'offre de travail n'est guère mieux mesurable;

- les effets dits "d'offre" qui en réalité constituent des effets de confiance. Il s'agit de l'impact que le taux de pression fiscale et/ou parafiscale pourrait avoir, **per se**, sur la propension à consommer et la propension à investir, celles-ci tendant à s'accroître quand la pression fiscale et/ou parafiscale diminue. Ce genre de mécanisme, s'il existe, paraît lui aussi difficile à quantifier;

- les effets sur l'évasion et la fraude fiscales. Il est possible que la réduction de la pression fiscale directe fasse réapparaître au grand jour certaines activités de l'économie souterraine. Cependant, ni la pression fiscale directe, ni même l'ensemble des prélèvements obligatoires ne constituent le seul facteur d'explication de l'économie souterraine. Un tel effet ne sera donc pas nécessairement de très grande ampleur, et il n'a guère été possible de le quantifier.

Au total, sans nier ces effets d'offre, il faut reconnaître qu'il est difficile jusqu'ici de les quantifier.

D'abord cette quantification risque d'être arbitraire puisqu'elle ne se fonde sur aucune estimation empirique objective, et pour cause, puisque les réformes entraînant une diminution **substantielle** de la fiscalité sont toute récentes, voir le plus souvent, encore à l'état de projets.

Sans doute, peut-on raisonner par symétrie en observant les effets pervers d'une augmentation de la pression fiscale observés dans le passé et en supposant qu'ils joueront en sens contraire en cas de réduction de la fiscalité.

L'exercice est intéressant, ne fût-ce que pour indiquer la limite supérieure des effets macroéco-nomiques à attendre d'une réforme de la fiscalité. Mais il n'est pas sans dangers.

(1) "Les effets macroéconomiques d'une réforme de la fiscalité", op.cit., pp.32 à 38.

(2) Notons d'ailleurs que des études beaucoup plus détaillées ne permettent pas nécessairement de confirmer la réalité de ces postulats. Voir notamment sur ce point C.V. Brown, E.J. Levin, P.J. Rosa, R.J. Ruffell and D.T. Ruffell and D.T. Ulph, Department of Economics, University of Stirling, September 1986, "Taxation and family labour supply in Great Britain"

- "The final Report of a Project on Direct Taxation and Short Run Labour Supply Funded by H.M. Treasury".



L'un d'entre eux – et non des moindres – n'est-il pas de fournir l'alibi rêvé à tous ceux qui sont tentés de proposer une diminution d'impôts, sans examiner sérieusement les contreparties nécessaires sur le plan de l'équilibre budgétaire.

2.3 Les travaux récents du Bureau du Plan ont souligné aussi que si dans un projet de réforme fiscale, les objectifs et contraintes macroéconomiques ne pouvaient être négligés, ils ne pouvaient non plus constituer le seul critère d'appréciation.

Faut-il rappeler, en effet, que les principes essentiels qui sont à la base de toute réforme fiscale sont d'abord :

- la simplicité, nécessaire à une collecte plus efficace et plus juste de l'impôt;
- la sécurité juridique et la stabilité;
- la neutralité à maints égards (famille, mariage, source de revenus, types de financements, etc...);
- l'harmonisation (entre types d'impôt, entre niveaux de taxation, notamment en matière de fiscalité indirecte dans le cadre de l'harmonisation européenne, etc...);
- l'équité.



BESLUITEN

R. MALDAGUE
Planbureau

1. Elk van de voorbeelden die hierboven werden onderzocht, is in zoverre interessant dat het het probleem van de bijdrage van de "economische methode" tot de besluitvorming inzake fiscaliteit op een **verschillende** wijze benadert.

De **MARIBEL-operatie** lijkt een direct uitvloeisel te zijn van de macro-economische analyses van het Planbureau. Het gevoerde beleid kreeg zelfs de naam van het gebruikte model. Wij hebben echter gezien dat de realiteit wel iets ingewikkelder is en dat er diepgaander dient te worden ingegaan op de juiste draagwijdte van de maatregel en ook op andere factoren die met de economische rationaliteit geen uitstaans hebben, maar wel op de besluitvorming hebben gewogen.

De wet van 1 augustus 1985 daarentegen, die een verlaging van de personenbelasting op het oog heeft, ligt helemaal niet in het verlengde van een reeks fiscale varianten die door het Planbureau een paar maand vroeger werden bestudeerd en de werkgelegenheidsbevordering tot doel hadden. In die varianten werden veeleer andere oplossingen vooropgesteld. Er werd gepoogd de redenen van die divergentie te analyseren.

De besluiten 15 en 150 zijn een geval apart. Er is geen enkele economische calculus aan voorafgegaan. Toch hebben zij onbetwistbaar positieve gevolgen gehad, die weliswaar beneden de verwachtingen zijn gebleven. Er bestaan terzake wel studies waarin wordt aangetoond dat men nog betere resultaten had kunnen verkrijgen, maar het betreft helaas allemaal a posteriori studies.

De onroerende fiscaliteit is op haar beurt een zeer bijzonder geval. Hier is er een overvloed aan calculi, die, na een periode van vrij ongewone verwarring, zouden kunnen uitmonden op een coherenter economische calculus, waarin verschillende tot nu toe zeer tegenstrijdige benaderingen met mekaar verzoend worden.

Tenslotte is er nog **de belastingverhoging op de olieprodukten**. Ook dit is een eigenaardig geval.

Immers, nu eens verwerpt men die verhoging om vooral politieke redenen, dan weer beroept men zich erop, zo al niet beveelt men ze met min of meer aandrang aan om er vooral voldoende manoeuvreerruimte door te verkrijgen voor een vermindering van de personenbelasting.

In beide gevallen is er geen enkele referentie naar een economische calculus. Nochtans tonen de studies van het Planbureau terzake aan, dat het mogelijk is de gevolgen van een eventuele verhoging op de economische activiteit, de particuliere consumptie, de overheidsfinanciën, de energiesector zelf, enz. beter te omlijnen.



Een en ander wijst erop dat de afstand tussen economische methode en fiscaliteit nog erg groot is. Toch kan worden gezegd dat de "economische rationaliteit" al zoekend en tastend stap voor stap vooruitgaat.

2. **De macro-economische of macrosectorale modellen** hebben terzake ongetwijfeld hun beperkingen. Daarom ook moet de besluitnemer een beroep kunnen doen op gedifferentieerde, aan het gestelde probleem aangepaste instrumenten.

Toch zijn zij niet zonder nut, met name om de besluitnemers ertoe te brengen rekening te houden met de voornaamste economische wisselwerkingen op korte en middellange termijn en met de coherentievereisten die hieruit voortvloeien.

3. **De micro-economische modelisatie** staat in ons land nog in de kinderschoenen. Zij boekt evenwel vooruitgang, waarbij zij echter nog op grote problemen stuit.

In de eerste plaats een enorm statistisch probleem. Er valt geen betrouwbare (micro)-economische calculus te verwachten, zolang wij niet kunnen beschikken over betere, geharmoniseerde, snel gepubliceerde fiscale statistieken.

Hierbij komt dan nog een veel geduchter probleem.

Veel meer nog dan wanneer hij op de overheidsinvesteringen wordt toegepast, stelt de economische calculus qua fiscaliteit belangrijke maatschappijkeuzen aan de orde.

Weliswaar geldt zulks niet wanneer wij het hebben over het vrij gemakkelijk voorbeeld van de neutraliteit van de fiscaliteit t.a.v. de verschillende financieringswijzen van de bedrijven.

Maar voor de problemen inzake neutraliteit van de fiscaliteit of de parafiscaliteit t.a.v. gehuwden of niet-gehuwden, gezinnen met een of meer inkomens, of nog inzake (horizontale of verticale) fiscale billijkheid, moet de vraag gesteld worden of de economische calculus hierop wel een echt afdoend antwoord kan geven.

4. Hoe dan ook, de op de fiscaliteit toegepaste economische calculus zal en kan zich alleen maar verder ontwikkelen indien men er duurzame en zware investeringen qua tijd, mankracht, betrouwbare databases, enz. voor over zal hebben.

Alleen op die wijze hebben ook de macro-economische modellen in België min of meer burgerrecht verkregen. Alles laat voorzien dat zulks a fortiori ook geldt voor de micro-economische calculus.

5. Tot besluit, en spijt de verschillen die de op de fiscaliteit toegepaste economische calculus vertoont met de kosten-baten analysetechnieken op het terrein van de investeringen, kunnen er bij analogie met de ervaringen die met laatstgenoemde technieken werden opgedaan, volgende drie vaststellingen worden gedaan :

- Zolang de administraties wegens een gemis aan vorming of motivering de economische calculustechnieken links laten liggen, valt er te vrezen dat zij op de politieke besluitvorming niet zwaar zullen doorwegen.



-
- De weinige ruchtbaarheid omtrent de bestaande technieken verhindert de vulgarisatie en bijgevolg ook de effectieve toepassing ervan.
 - Hoe dan ook, en ongeacht de geboekte of nog te boeken vooruitgang, het ware een grote vergissing de op de fiscaliteit toegepaste economische calculus als de enige beslissingsnorm voor te stellen. Immers, dit zou het gevaar inhouden dat hij dan helemaal wordt genegeerd of erger nog a posteriori wordt gebruikt als alibi voor beslissingen die op geheel andere gronden stoelen.



... .. en NAWOORD

1. Bij het afsluiten van dit dossier, dat ter gelegenheid van een in het begin van 1987 gehouden symposium werd geopend, kan er niet worden voorbijgegaan aan de debatten en studies die er sindsdien in ons land nog aan de orde zijn geweest omtrent de economische gevolgen van allerlei plannen voor een hervorming van de fiscaliteit of de parafiscaliteit.

Een reden te meer hiervoor is het feit dat het Planbureau hierbij actief betrokken is geweest. Het betreft achtereenvolgens :

- het hervormingsplan van de Koninklijke Commissie voor de hervorming en de vereenvoudiging van de fiscaliteit (1);
 - het door de Regering in augustus 1987 goedgekeurde plan (2);
 - of nog bepaalde voorstellen ter vermindering van de werkgeversbijdrage voor sociale zekerheid (3).
2. Zonder in tegenspraak te zijn met bovenstaande besluiten hebben deze studies, tenminste vanuit een macro-economisch perspectief, bepaalde belangrijke punten kunnen bevestigen, zo al niet verduidelijken of nuanceren.
 - 2.1. Omtrent de weerslag van een belangrijke verlaging van de personenbelasting kunnen vier hoofdconclusies worden naar voren gebracht :
 - de relatief bescheiden macro-economische gevolgen van een verlaging van de personenbelasting; deze kunnen (tenminste op korte termijn) worden verklaard door de vlucht in het sparen en in de invoer; laatstgenoemde factor speelt een cruciale rol en is voor België erg groot gezien de mate van openheid van de economie;
 - het niettemin positieve effect van een dergelijke maatregel qua gevolgen voor het particulier verbruik, de investeringen en de groei, en dus voor de werkgelegenheid; de gevolgen zijn negatief voor de netto invoer van goederen en diensten, hetgeen niet verontrustend is gezien de te voorziene overschotten op de handelsbalans;
 - de extra ontvangsten als gevolg van de positieve macro-economische gevolgen dekken slechts zeer partieel het supplement aan budgettaire tekort teweeggebracht door de nieuwe maatregelen;
 - de hoge kost in hoofde van de overheidsfinanciën voor het hanteren van het beleidsinstrument "personenbelasting" met het oog op werkgelegenheidsbevordering, zoals dit trouwens ook geldt voor elk beleid ter bestrijding van de werkloosheid via een verlaging van de fiscale en/of parafiscale druk, ongeacht het type van belasting of sociale premie.

(1) "Les effets macroéconomiques d'une réforme de la fiscalité", Planning Papers, Planbureau, april 1987.

(2) "De macro-economische gevolgen van het ontwerp van belastinghervorming (augustus 1987)", Planning Papers, Planbureau, oktober 1987.

(3) "De macro-economische weerslag van een vermindering van de werkgeversbijdrage voor sociale zekerheid - Verschillende mogelijkheden", Planning Papers, Planbureau, juni 1987.



2.2. Ook hebben die studies de verdienste gehad een ietwat klaardere kijk te geven op de problematiek van de **aanbodeconomische effecten** (1).

Meer bepaald zijn hieruit drie grote mechanismen van dit type naar voren getreden :

- de gevolgen van de directe fiscaliteit op het arbeidsaanbod en ipso facto op de arbeidskost; die gevolgen vloeien voort uit de postulaten die aan de basis liggen van de neo-klassieke algemene evenwichtsmodellen, te weten op lange termijn de positieve elasticiteit van het arbeidsaanbod t.a.v. het netto loon en de loonflexibiliteit die zorgt voor het herstel van het evenwicht op de arbeidsmarkt. Met de ramingen die in het kader van de modellen van het Planbureau werden uitgevoerd, is het evenwel niet duidelijk geworden of die postulaten met de werkelijkheid overeenstemmen (2), laat staan dat de gevolgen ervan zouden kunnen worden becijferd. Trouwens in een empirisch kort-middellang termijnmodel zoals het HERMES- of het MARIBEL-model zou het incalculeren van een positieve weerslag op het arbeidsaanbod van een eventuele verlaging van de directe belastingen als merkbaar resultaat alleen een werkloosheidstoename hebben. Laten wij hierbij nog aanstippen dat een grotere arbeidsmotivatie, die veeleer in productiviteitsstijgingen dan in een groter arbeidsaanbod zou worden omgezet, niet beter te becijferen valt;
- de zogenaamde aanbodeconomische effecten, die in feite vertrouwenwekkende effecten kunnen worden genoemd. Het betreft hier de weerslag die het peil van de directe en/of parafiscale druk, **per se**, zou kunnen hebben op de consumptie- en de investeringsneiging; deze laatste vertonen immers de neiging toe te nemen wanneer de fiscale en/of parafiscale druk afneemt. Op dit mechanisme, zo het al bestaat, vallen moeilijk cijfers te plakken;
- de gevolgen op de belastingontwijking en -ontduiking. Het is mogelijk dat bij een verlaging van de directe belastingen bepaalde activiteiten van de "zwarte" economie opnieuw in het volle daglicht zullen treden. Maar noch de directe fiscale druk, noch het geheel van de verplichte heffingen zijn de enige factor die de "zwarte" economie verklaart. Het effect zal dan ook niet noodzakelijkerwijze groot zijn en het viel zo goed als niet te becijferen.

Hoe dan ook, er dient te worden erkend dat het tot nu toe moeilijk is om die effecten te becijferen. Dit wil daarom nog niet zeggen dat men ze zou moeten negeren.

Een eventuele becijfering kan niet anders dan arbitrair zijn, vermits zij op geen enkele objectieve empirische raming steunt, en met reden : de hervormingen met een **beduidende** vermindering van de fiscaliteit zijn allemaal van recente datum of veeleer nog in een ontwerpstadium.

(1) "Les effets macroéconomiques d'une réforme de la fiscalité" op. cit., blz. 32 à 38.

(2) Ook veel gedetailleerder studies komen niet noodzakelijkerwijs tot het besluit dat die postulaten met de werkelijkheid overeenstemmen. Zie terzake C.V. Brown, E.J. Levin, P.J. Rosa, R.J. Ruffell and D.T. Ruffell and D.T. Ulph, Department of Economics, University of Stirling, September 1986, "Taxation and family labour supply in Great Britain"
- "The final Report of a Project on Direct Taxation and Short Run Labour Supply Funded by H.M. Treasury".



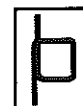
Wel zouden wij door symmetrie kunnen redeneren en met name door de perverse gevolgen van een verlaging van de fiscale druk in het verleden te observeren en te veronderstellen dat zij bij een vermindering van de fiscaliteit in tegengestelde zin zouden spelen.

Die oefening is interessant, al was het maar om de grens aan te duiden van de macro-economische gevolgen die van een belastinghervorming kunnen worden verwacht. Maar ook is zij niet zonder gevaren. Eén hiervan – en niet het minste – is dat hierdoor het gedroomde alibi zou kunnen worden verschaft aan allen die wel een belastingvermindering willen voorstellen zonder hierbij evenwel de nodige tegenprestaties op het vlak van het begrotingsevenwicht ernstig te willen onderzoeken.

- 2.3. De recente studies van het Planbureau hebben tevens beklemtoond dat zo er in een plan voor een fiscale hervorming niet mag worden voorbijgegaan aan de macro-economische doelstellingen en randvoorwaarden, laatstgenoemde toch ook niet de enige appreciatienorm mogen zijn.

Immers, moeten wij er nog aan herinneren dat de hoofdbeginselen die aan de basis van elke belastinghervorming dienen te liggen, in de eerste plaats zijn :

- de eenvoud, die nodig is voor een doeltreffender en rechtvaardiger belastinginning;
- de juridische zekerheid en de stabiliteit;
- de neutraliteit in allerlei opzichten (gezin, huwelijk, inkomstenbron, financieringstype, enz...);
- de harmonisering (tussen belastingtypes, tussen belastingniveaus, met name inzake de indirecte fiscaliteit in het kader van de Europese harmonisering, enz...);
- de billijkheid.



REFERENCES – REFERENTIES

1. M. GERARD (1984) : Fiscalité, finances publiques et initiative industrielle privée, Commission 3 du 6ème Congrès des Economistes belges de Langue Française. Contribution des Finances publiques au soutien de l'activité économique.
2. M. GERARD (1986) : Les réformes fiscales au risque du calcul économique, Reflets et perspectives de la vie économique, n° 2-3.
3. R.P. HAGEMANN, B.R. JONES and R.B. MONTADOR (1987) : Tax Reform in O.E.C.D. countries : economic rationale and consequences, Working Papers n° 40, O.C.D.E., Department of economics and statistics.
4. M.A. KING (1983) : Welfare analysis of tax reform using household data, Journal of Public Economics, 21-2.
5. L.J. KOTIKLOFF and L.H. SUMMERS (1986) : Tax incidence, N.B.E.R. Working papers, M. 1864.
6. J. LESOURNE (1984) : Le calcul économique : Dunod, Paris.